

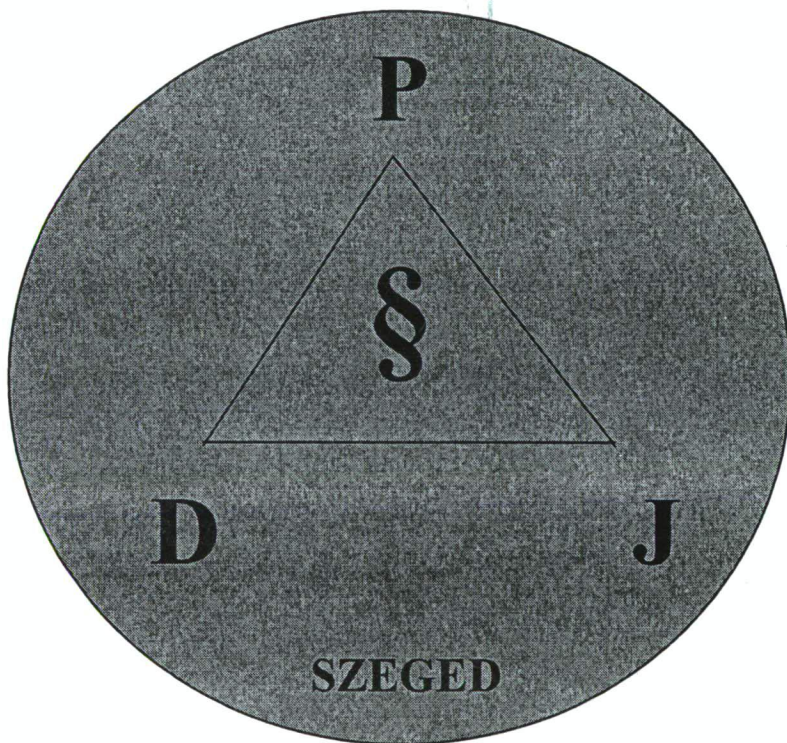
2008 DEC 16.



**ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
ACTA JURIDICA ET POLITICA**

PUBLICATIONES DOCTORANDORUM JURIDICORUM

Tomus VII.
Fasciculus 1–15.



**SZEGED
2007**

PUBLICATIONES DOCTORANDORUM JURIDICORUM * VII.

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
ACTA JURIDICA ET POLITICA

Publicationes doctorandorum juridicorum

Tomus VII.
Fasciculus 1–15.



SZEGED
2007

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS, LÁSZLÓ
BODNÁR, ERVIN CSÉKA, JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-NAGY, ÉVA JAKAB,
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI, IMRE MOLNÁR,
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,
IMRE SZABÓ, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Publ. doct. jur. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL, BODNÁR
LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY MÁRIA, JAKAB ÉVA,
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE,
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,
SZABÓ IMRE, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Publ. doct. jur. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.
ISSN 1587–9941 Publ. doct.

ANDRÁSI ZSUZSANNA

A veszélyes hulladékok szabályozása a kémiai biztonság tükrében

I. Bevezetés

A vegyi anyagok vonatkozásában egészen tisztán érvényesül a környezetvédelmi jognak az a jellegzetessége, hogy a hatékony védelem kialakításához a természettudósoknak és a jogászoknak együtt kell(ene) működniük. A 20. század közepe óta nagyon sok jogszabály született a vegyi anyagok használatából eredő kockázatok szabályozására, ezek tartalma azonban döntő mértékben műszaki és természettudományos jellegű kérdésekkel foglalkozik, s ennek megfelelően megalkotásuk során is főleg a természettudományok jeles képviselői működtek közre. Azonban mégiscsak jogszabályokról, sőt jogszabályok egész rendszeréről van szó, és ahhoz, hogy ezek a jogszabályok céljukat – az emberi egészség és a környezet védelmét – elérjék, szükség van a jogászok ismereteire is, amelyekkel meg épp a természettudósok nem rendelkeznek.

Ehhez képest a kémiai biztonság, egyáltalán a vegyi anyagok kezelése a környezetjog egyik terra incognitája. Alig akad jogász, aki ezzel a témával érdemben foglalkozni merne.

Egyáltalán, miről is szól ez a szabályozás? A kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Kbt.) definíciója szerint: „*a kémiai biztonság a kemizációból, a vegyi anyagok életciklusából származó, a környezetet és az ember egészségét károsító kockázatok kezelését – csökkentését vagy elkerülhetővé tételét – célul kitűző, illetőleg megvalósító intézmények, tevékenységek olyan összessége, amely egyidejűleg tekintetbe veszi a fejlődés fenntarthatóságának szükségességét*” [Kbt. 1. § (1) bek. a) pont].

Az valószínűleg nem szorul különösebb magyarázatra, hogy a vegyiparnak a 19. századtól egészen napjainkig tartó hatalmas fejlődése, és ennek eredményeként a vegyi anyagoknak a háztartások körében való elterjedése (ma már nehéz is lenne elképzelni nélkülük a mindennapi életet) miért vonta maga után különféle jogszabályok megjelenését. Korán nyilvánvalóvá vált, hogy vannak olyan anyagok is, amelyek az emberi egészségre vagy a környezetre kisebb-nagyobb mértékben kockázatot jelentenek, s ennek a kockázatnak a megfelelő kezelését biztosítani kell.

Még hozzá az előállítástól mindaddig, ameddig az anyag a veszélyes tulajdonságait el nem veszíti, azaz: *teljes életciklusa alatt*.

A törvényi megfogalmazás szerint a *vegyi anyag életciklusa* alatt a vegyi anyag országon belüli előállításától vagy behozatalától az országból való kiviteléig, újrahasznosításának vagy ártalmatlanításának befejezéséig terjedő, a vegyi anyaggal végzett tevékenységek által szakaszolt időszakok összességét kell érteni [Kbt. 1. § (1) bek. b) pont].

A *behozatal*, mint az életciklus kezdete praktikus okokból került be a definícióba: a törvény hatálya nem terjed (nem is terjedhet) ki arra az anyagra, amely nincs is az országban. Az *újrahasznosítás* és az *ártalmatlanítás* beemelése már sokkal érdekesebb, ez ugyanis gyakorlatilag a hulladékkezelés időszakát jelenti. Itt tehát egyértelműen megjelenik az az átfogó szemlélet, miszerint *a kémiai biztonság és a (veszélyes) hulladékok szabályozása szorosan összefügg egymással*, mivel azok az anyag életciklusának különböző szakaszait fedik le. Úgy gondolom, hogy ez az egyetlen helyes elméleti megközelítése a veszélyes anyagok kezelésének. Elég csak azt végiggondolni, hogy ugyanazon anyag jelenléte tesz veszélyessé egy készítményt vagy árucikket, amelynek jelenléte a hulladék veszélyességét is meghatározza.

Sajnos, a jogi szabályozásban csak a Kbt. ezen első szakaszában érvényesül ez a felfogás, egyébként a kémiai biztonsági és a hulladékos jogszabályok élesen elkülönülnek egymástól, alig találni a jogszabályokban kapcsolatot a két terület között: más tárcák felelősek a végrehajtásért, más hatóságok járnak el stb.

Nagyon jól kifejezésre juttatja a kémiai biztonságnak ezt „mostohagyermek-jellegét” az is, hogy hol helyezik el a jogtudományos felosztásban, és ehhez képest a jogalkotási és végrehajtási gyakorlat szerint hol helyezték el a jogrendszerben.¹

Például, a kémiai biztonságra vonatkozó magyar rendeletek döntő többségét az egészségügyi és a gazdasági tárca alkotta meg, így a sajátos környezetjogi szabályozóelvek is csak esetlegesen, a szaktárca saját szempontjainak alárendelten jelennek meg. Ez pedig környezetjogi szempontból nem mindig szerencsés, gondoljunk csak a gazdasági szereplők erős ellenérdekeltségére. A mai jogtudomány ezzel szemben egészen mást mond: a kémiai biztonságot egyértelműen a környezetvédelem egyik szektorális területének tekinti. Így például a környezetjogi könyvében külön fejezetben foglalkozik a témával Ludwig Krämer,² Bándi Gyula³ és Horváth Szilvia⁴ is.

A kémiai biztonság törvényi definíciója úgy fogalmaz, hogy a szabályozás célja a környezetet és az ember egészségét károsító kockázatok kezelése (csökkentése vagy elkerülhetővé tétele). A vegyi anyagokra vonatkozó szabályokat tehát nem

¹ A hulladékokra vonatkozó joggal kapcsolatban ez a kérdés már rég fel sem merül.

² KRÄMER, LUDWIG: *EC Environmental Law*. Sweet & Maxwell. London, 2007, 240–249. p.

³ BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 489–518. p.

⁴ HORVÁTH SZILVIA: Az Európai Unió környezetvédelmi joga. *Szegedi Európa-jogi Szakkönyvtár*, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék gondozásában, Szeged, 2006, 77–82. p.

minden alap nélkül sorolja a jogtudomány a környezetjog területére. Ezeket a célokat ugyanis csak akkor lehet elérni, ha a környezetjog integráns részévé válik a kémiai biztonság, és a jogszabályok megalkotása során messzemenően érvényesülnek a környezetvédelmi jog alapelvei, adott esetben az egyéb (gazdasági stb.) szempontokat megelőzve is.

A környezetjog tudománya tehát mára eljutott odáig, hogy a kémiai biztonságot mint a joganyag különös részéhez tartozó egyik területet határozta meg, azonban a kémiai biztonsághoz kapcsolódó olyan elméleti alapok kidolgozása, mint amelyek a hulladékokra vonatkozó jog vagy a vízjog területén már kialakultak, még hátra van.

A kémiai biztonság területén végzett vizsgálódásaim egyik első lépése az volt, hogy – amennyire ez lehetséges – rendet teremtsék a vonatkozó jogszabályok átláthatatlan káoszában, és megvizsgáljam a problémás, vagy problémásnak tűnő pontjait a jelenlegi szabályozási rendszernek. A fő kérdés, amelyre választ szerettem volna kapni, hogy vajon hogyan lehet nyomon követni a vegyi anyagok, ezek közül is elsősorban a veszélyes anyagok sorsát azok életciklusa alatt a jogban? Az életciklus mely szakaszában mit tudunk az anyagról, és mi garantálja, hogy az emberi egészséget és a környezetet nem veszélyezteti az alkalmazása? Ezeknek a vizsgálatoknak az összefoglalásaként először bemutatom, milyen legfontosabb előírások vonatkoznak a vegyi anyagokra a gyártástól a felhasználásig (kémiai biztonság), majd a hulladékká válástól az ártalmatlanításig vagy újrafelhasználásig (hulladékgazdálkodás), végezetül pedig a szabályozás néhány gyenge pontját, illetőleg hiányosságát mutatom be.

II. A kémiai biztonság

1. Rövid történeti áttekintés

a) Kémiai biztonság az Európai Unióban

Az Európai Közösség a vegyi anyagokra vonatkozó első irányelvet 1967-ben fogadta el, a 67/548/EGK irányelvet a veszélyes anyagok osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról szóló tagállami jogszabályok közelítéséről⁵. Ebben – az egyébként máig hatályos irányelvben – a közösségi jogalkotás indokaként még az egységes belső piac létrehozását jelölték meg.⁶ Ezzel indult meg az a jogalkotási folyamat, melynek során több, mint 40 jogszabály született a kémiai biztonság területén, többségében egy-egy speciális anyagra vagy felhasználási módra vonat-

⁵ HL L 196, 1967.8.16., 1. p.

⁶ Ennek oka nagyon egyszerű: a környezetvédelmet csak az Egységes Európai Okmány emelte be a közös politikák közé 1986-ban, azt megelőzően általában az egységes belső piacra hivatkozva alkottak környezetvédelmi jogszabályokat az Európai Gazdasági Közösségben.



kozó irányelvek, és néhány, a környezetvédelem szempontjából nagyon fontos jogszabály is.

Ezek közül a következő említésre méltó jogszabály a 76/769/EGK irányelv,⁷ amely a veszélyes anyagokkal kapcsolatos egyes korlátozásokat vezetett be. Mivel azonban az anyagoknak az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt hatásáról alig állt rendelkezésre információ, a 67/548/EGK irányelvet később úgy módosították,⁸ hogy az 1981. szeptember 18-a után forgalomba hozott ún. „új anyagok” vonatkozásában, ha azokat évi 10 tonnát meghaladó mennyiségben gyártották vagy forgalmazták a Közösség területén, a gyártókat vagy importálókat meghatározott adatok benyújtására kötelezték. Az 1981. szeptember 18-ai fordulónapot megelőzően a piacra már bevezetett, ún. „létező anyagok” viszonylatában nem volt ilyen adatszolgáltatási kötelezettség. Ezzel elérte a jogalkotó, hogy a vegyipar többé nem volt érdekelt az innovációban. Míg 1981 szeptembere előtt több mint 100.000 féle vegyi anyagot gyártottak és forgalmaztak a Közösségben, addig az után máig kb. 3800 új anyag bevezetésére került sor.⁹ A „létező” és az „új” anyagok nyilvántartására két külön listát használnak, az egyik a Létező Kereskedelmi Anyagok Európai Jegyzéke (EINECS),¹⁰ a másik pedig a Törzskönyvezett Vegyi Anyagok Európai Jegyzéke (ELINCS).¹¹

Ráadásul az anyagok több, mint 90%-áról továbbra sem állt rendelkezésre elégséges információ. Ezért a 793/93/EGK rendelet¹² előírta a vegyipar számára a létező anyagokra vonatkozó bizonyos adatok elérhetővé tételét, amelynek alapján a hatóság feladata volt az egyes anyagok megvizsgálása, s ez a munka természetesen nagyon lassan haladt.

1967 óta a vegyi anyagokkal kapcsolatban annyi jogszabály született, hogy kezdett átláthatatlanná válni a szabályozás. Ezért a tagállamok környezetvédelmi miniszterei¹³ 1998-ban elhatározták a kémiai biztonságra vonatkozó közösségi joganyag felülvizsgálatát. A felismert hibák kiküszöbölésére végül – különösen hosszú jogalkotási folyamat és igen komoly viták után – 2006. december 18-án fogadta el a Parlament és a Tanács a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról, az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról szóló 1907/2006/EK rendeletet.¹⁴ (Ezt a rendeletet a szakirodalom – annak angol címe alapján – REACH-nek nevezte el már megalkotása előtt, és továbbiakban én is ezt a rövidítést fogom használni.¹⁵) A REACH 2007. június 1-én lépett hatályba.

⁷ HL L 262., 1976.9.27., 201. p.

⁸ 79/831/EGK irányelv (HL L 259., 1979.10.15., 10. p.)

⁹ KÖRTVÉLYESSY GYULA: *A REACH, az új vegyi anyag rendelet*. Tanulmány, készült az Ágazati Párbeszéd Központ Szolgáltató Kht. 797-3/2005 szerződése alapján; 2006, 4. p.

¹⁰ European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances.

¹¹ European List of Notified Chemical Substances.

¹² HL L 84., 1993.4.5., 1. p.

¹³ Chester, Egyesült Királyság, 1998. április.

¹⁴ HL L 396, 2006.12.30., 1. p.

¹⁵ Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals.

2007 júniusa óta tehát a REACH a közösségi kémiai biztonság alapja. Hatálybalépésével egy időben számos korábbi jogszabály hatályát veszítette. A szabályozás eleme a módosuló, de hatályban maradó 67/548/EGK irányelv¹⁶ és az 1999/45/EK irányelv¹⁷ a veszélyes készítmények osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról.¹⁸ Továbbra is hatályban maradnak ezenfelül az egyes speciális anyagokra vagy anyagcsoportokra vonatkozó külön jogszabályok.

b) Magyarországon

Egyik korai vegyi anyagos jogszabályunk az 1911. évi V. törvénycikk volt „a fehér vagy sárga foszforral való gyújtógyártás eltiltásáról”. Oka: a fehér foszfor nagyon tűzveszélyes anyag, amely már az emberi kéz hőmérsékletétől is lángra kap.¹⁹ A módszer pedig tipikus a kémiai biztonság fejlődésében: egy speciális probléma felismerése után születik meg egy speciális jogszabály. 1911-ben például a fehér foszfornak még az országba történő behozatalát is megtiltották a buzgó honatyák.

A modern elvárásoknak megfelelő kémiai biztonsági jogalkotás hazánkban csak a 90-es évek közepétől indult meg, elsősorban az Európai Unió jogharmonizációs kötelezettségei hatására. Az azt megelőző szabályozás a „méreg”, majd 1989-től a kémiai biztonsági törvény elfogadásáig a „mérgező hatású anyag” fogalmán alapult. – Ide kívánczik az a megjegyzés, hogy a mérgező hatás a ma használt veszélyességi kategóriák közül csak az egyik, emellett még számos más hatás alapján is veszélyesnek minősülhet egy anyag (tűzveszélyesség, robbanó tulajdonságok, allergizáló, rákkeltő, mutációt okozó, az utódok fejlődését zavaró, ökotoxikus stb.).

Az Európai Unió vegyi anyag-szabályozásának átvételét a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény²⁰ megalkotásával valósította meg Magyarország, amelyhez kapcsolódóan számtalan kormány- és miniszteri rendelet tartalmazza a részletjogszabályokat, amelyek szintén a közösségi joganyag átvételét jelentik.

2. A kémiai biztonságra vonatkozó hatályos szabályokról

a) Magyarországon

A szabályozás rendszerének áttekintése érdekében szerencsésebbnek tartottam a logikusnak tűnő sorrendet megfordítani, azaz az Európai Unióban érvényes szabályok helyett a hazai kémiai biztonsági előírásokkal kezdeni a fejezetet. Ennek magyarázatát az a tény adja, hogy miközben Magyarország jogharmonizációs kötelezettségeiből eredő lázas jogalkotói munka eredményeként megszületett a Kbt. és a

¹⁶ A módosító jogszabály: 2006/121/EK irányelv (HL L 396., 2006.12.30., 852. p.).

¹⁷ HL L 200., 1999.7.30., 1–68. p.

¹⁸ Ennek módosításait maga a REACH rendelet tartalmazza.

¹⁹ *Új Magyar Lexikon*, 2. kötet Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961, 396. p.

²⁰ Hatályos 2001. január 1-től.

hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeletek, addig az Európai Unióban már gőzerővel folyt a REACH előkészítése, amelyet végül 2006. december 18-án fogadott el az Európai Parlament és a Tanács. A REACH 2007. június 1-én hatályba lépett ugyan, de a régi rendszert – a végrehajthatóság érdekében – csak fokozatosan váltja fel. Mivel a hazai szabályozás jól leképezi a korábbi uniós rendeleteknek és irányelveknek, az Európai Unió kémiai biztonsági szabályozásának bemutatását [lásd b) pont] a REACH rendszerére korlátozom.

Vizsgáljuk tehát meg közelebbről, hogy a hazánkban milyen előírások próbálják védeni az emberek egészségét és a környezetet a vegyi anyagok által jelentett veszélyektől!

A magyar szabályozás keretjogszabálya a 2000. évi XXV. törvény a kémiai biztonságról. Ehhez egy sor végrehajtási rendelet tartozik (pl. osztályozás és címkézés), valamint párhuzamosan léteznek azok az egyedi jogszabályok is, amelyek egy-egy anyag, anyagscsoport, felhasználás, árucikk speciális tulajdonságai miatt speciális előírásokat tartalmaznak (pl. biocidok, növényvédő szerek, autógumik stb.).

A Kbt. hatálya

- az osztályba sorolásig minden *anyagra*
- a törzskönyvezési eljárás befejezéséig *valamennyi új anyagra* (veszélyességtől függetlenül)
- és az embert és a környezetet veszélyeztető *veszélyes anyagokra* terjed ki.

Ezek közül az *anyag* fogalmába beleértendő minden olyan természetes állapotban előforduló vagy gyártási folyamatból származó kémiai elem és vegyületei, amely az anyag stabilitásának megőrzéséhez szükséges adalékanyagot és az alkalmazott folyamatból származó szennyezőt is tartalmazhat, de nem tartalmaz olyan oldószert, amely az anyag stabilitásának befolyásolása vagy összetételének megváltoztatása nélkül elkülöníthető. – Ezt a definíciót a Kbt. a közösségi jogból vette, és annyira bevett fogalom-meghatározásnak számít, hogy az új rendelet, a REACH is szó szerint vette át.

Ehhez képest *új anyag* az, amelyet 1981. szeptember 18-a után vezettek be a piacra. A Kbt. hatálya alá akkor tartoznak, ha az anyagot még törzskönyvezték az Európai Unió egyik tagállamában sem, így még nem szerepel a Törzskönyvezett Vegyi Anyagok Európai Jegyzékében. – Itt a Kbt. hatályának meghatározása avatatlanként számukra félrevezető lehet. Azonban az Európai Bíróság egy 1985-ös ítéletében²¹ kimondta, hogy a tagállamok nem kívánhatnak meg újabb bejelentést, ha az már az EK más tagállamában megtörtént.

Veszélyes anyagok az osztályozásra irányadó jogszabályok alapján veszélyesként osztályozott anyagok. Az osztályozásra irányadó jogszabály Magyarországon a Kbt. mellett a 44/2000. (XII. 27.) EüM. rendelet (az Európai Unióban pedig a 67/548/EGK irányelv). A törvény a következő veszélyességi osztályokat ismeri:

²¹ Dániával szemben, 278/85. sz. eset.

- robbanó;
- oxidáló;
- fokozottan tűzveszélyes;
- tűzveszélyes;
- kismértékben tűzveszélyes;
- nagyon mérgező;
- mérgező;
- ártalmas;
- maró (korrozív);
- irritáló vagy izgató;
- túlérzékenységet okozó (allergizáló, szenzibilizáló);
- karcinogén (rákkeltő);
- mutagén;
- reprodukciót és az utódok fejlődését károsító;
- környezetre veszélyes (ökotoxikus) anyagok és készítmények.

A kémiai biztonsági szabályozás jobb megértése érdekében fontos tudni, hogy kezdetben az irányelvek és a rendeletek csak az anyagokról szóltak, a készítményeket később kezdték szabályozni. *Készítmény* a kettő vagy több anyagot tartalmazó keverék vagy oldat. A készítmények jellegüknél fogva annyira hasonlítanak az anyagokra, hogy a szabályozásuk is szorosan összekapcsolódik. Osztályozásukat az 1999/45/EK irányelv²² tartalmazza, de ez olyan szoros rokonságot mutat az anyagok osztályozásával, hogy a magyar jogalkotó egységes szabályozással ültette át a kettőt. Ennek megfelelően a veszélyes készítmények is ugyanazon kritériumok alapján kerülnek osztályozásra, mint az anyagok.

A Kbt. hatálya alól azonban számos kivétel is akad, így más jogszabály rendelkezik a következőkről:

- emberi és állatgyógyászati gyógyszerek,
- kozmetikai termékek,
- hulladékok,
- radioaktív anyagok,
- élelmiszerek,
- takarmányok,
- növényvédő szerek és termésnövelő késztermékek,
- egyéb olyan vegyi anyagok, amelyek esetében jogszabály más bejelentési kötelezettséget ír elő,
- szállítás.

Ezek a kivételek jól tükrözik a szabályozás felszabdalt voltát, s meg kell jegyezni, ez a párhuzamosan létező szabályozási kör igencsak megnehezíti a kémiai biztonság átláthatóságát. Vannak olyan kivételek, amelyek az anyag különleges tulajdonságai által indokoltak (pl. radioaktivitás). Másokra azért került sor, mert bizonyos

²² HL L 200., 1999.7.30., 1–68. p.

felhasználásoknál az általános kémiai biztonsági szabályoknál szigorúbb előírások vannak életben (pl. gyógyszerek, kozmetikumok). Azonban ez utóbbiaknál már felvetődik a kérdés: jó megoldás-e az, hogy az olyan anyagokat, amelyeket többféle célra használnak fel, többféle eljárás során kell törzskönyvezni, pedig kémiailag ugyanarról az anyagról vagy készítményről van szó?

Az anyagok osztályba sorolása

A régi vagy új vegyi anyagot mindenek előtt osztályoznia kell a gyártónak vagy az importálónak, vagyis megvizsgálni, hogy nem tartozik-e egy vagy több veszélyességi kategóriába, és ha igen, akkor melyikbe. Ennek részletes eljárási szabályait a 44/2000. (XII. 27.) EüM. rendelet tartalmazza. Ennek eredményeként a veszélyes anyagok, illetve készítmények kapnak egy veszélyjelet, egy vagy több R-mondatot és R-számot, valamint S-mondatot vagy S-számot. A veszélyjelet bárki, a laikusok is értik. Az R (risk) mondatok az anyag veszélyes tulajdonságait tartalmazzák, számozásuk nemzetközi szinten mindenhol ugyanaz, így egy szakember számára minden körülmények között informatívak. Az S (safety) mondatok az anyag/készítmény biztonságos kezelésére utalnak, s szintén egy nemzetközi jelölési rendszer részei.

Az osztályba sorolt veszélyes anyagok felkerülnek a *veszélyes anyagok magyarországi jegyzékére*, amelyet az egészségügyi miniszter legalább három havonta közzétesz az Egészségügyi Közlönyben. A jegyzékben már szereplő anyagokat természetesen már nem kell újra megvizsgálni.

A készítmények összetételének megváltoztatása mindig maga után vonja a készítmény újraosztályozását, akkor is, ha egyébként a veszélyessége vagy használata nem változott. Főszabály szerint ilyenkor a nevét is meg kell változtatni, de ez alól felmentést adhat az Országos Közegészségügyi Központ főigazgatója.

Az osztályozás megfelelőségéért a gyártó/importáló felel.

Az osztályozáshoz szorosan kapcsolódik a *címkézés, feliratozás*. A veszélyes anyagok és készítmények csomagolásán ugyanis jól láthatóan fel kell tüntetni, hogy a termék milyen veszélyek forrása lehet, és hogyan kell biztonságosan kezelni, a gyártó és az importáló nevét, székhelyét, telefonszámát, a veszély jelképét stb.

Az új anyagok törzskönyvezése

Új anyaggal Magyarországon csak a törzskönyvezést követően szabad a tevékenységet megkezdeni, kivéve az ellenőrzött keretek között végzett kutatást, a kísérleti gyártást és a nem termelőüzemi méretű kipróbálást.

Nem kell a magyar hatósággal törzskönyveztetni az anyagot, hanem forgalomba hozható, illetőleg felhasználható, ha

- a gyártó azt bármely másik EU tagállam területén már előállítja, vagy
- az importáló már importálja más EU tagállamba, és abban a másik tagállamban már törzskönyvezték az anyagot.

Ha azonban a törzskönyvezett anyagot nem a korábbi törzskönyveztető akarja gyártani, vagy importálni, akkor meg kell kérnie a korábbi törzskönyveztető írásbeli hozzájárulását. Ha ilyet nem kap, *újra kell törzskönyveztetnie az anyagot!* (Ha a vizsgálatok állatkísérletet érintenek, akkor megállapodhat a korábbi törzskönyveztetővel arról, hogy ennek eredményeit a rendelkezésére bocsátják.)

A törzskönyvezési eljárás azzal indul, hogy az, aki az új anyagot előállítani vagy importálni szándékozik, a megfelelő vizsgálatok után egy törzskönyvezési dokumentációt és egy kérelmet nyújt be az Országos Közegészségügyi Központ Kémiai Biztonsági Intézetéhez.

A törzskönyvezéshez szükséges dokumentáció tartalmaz

- műszaki dossziét;
- vizsgálati bizonylatokat;
- biztonsági adatlapot (csak a veszélyesként osztályozott anyagoknál);
- címketervet (csak a veszélyesként osztályozott anyagoknál);
- nyilatkozat a gyártani tervezett éves mennyiségről (tonna) (csak a veszélyesként osztályozott anyagoknál);
- javasolt felhasználási módról és hulladékkezelési módról (csak a veszélyesként osztályozott anyagoknál).

A környezetkárosító hatások vonatkozásában a környezetvédelmi miniszter, vagy az általa kijelölt szerv szakhatósági állásfoglalást ad ki, ezt a törzskönyvező hatóság szerzi be. A vizsgálati eredményekért a laboratórium felelős, minden másért a gyártó.

Az eljárás határideje 60 nap. Ennek végén *törzskönyvezési okiratot* állítanak ki, és felveszik az anyagot a veszélyes anyagok magyarországi jegyzékébe. Az okirat 1–1 példányát megkapja a törzskönyveztető, valamint az ETTSZ-nek (Egészségügyi Toxikológiai Tájékoztató Szolgálat, ide kell bejelenteni a mérgezéses eseteket is).

A törzskönyvezésre csak akkor nem kerül sor, ha a kérelmező a törvénynek nem megfelelő dokumentációt nyújt be. Az után viszont, hogy törzskönyveztek valamely anyagot, semmi akadálya nincs a használatának, további engedélyekre nincs szükség, legfeljebb bizonyos korlátozások érvényesülnek a 76/769/EGK irányelv²³ alapján. (Ezek a korlátozások jelenleg a REACH XVII. számú mellékletében találhatóak meg. A REACH egyik újítása egyébként épp az, hogy egy engedélyezési eljárásnak is aláveti a különösen veszélyesnek tekintett anyagok használatát.)

A veszélyes anyaggal vagy készítménnyel végzett tevékenységek közös szabályai

Tevékenységnek minősül a veszélyes anyag vagy készítmény előállítása (gyártás vagy bányászat), feldolgozás, kiserelés, csomagolás, tárolás, anyagmozgatás, forgalmazás, árusítás, felhasználás, valamint az ilyen tevékenységek kockázatainak

²³ HL L 262., 1976.9.27., 201. p..

elemzése. Ezek közül kettőt emelnék ki, mint olyat, amely az emberi egészség és a környezet védelme szempontjából különösen fontos terület: 1. a felhasználás és forgalmazás, valamint az ahhoz kapcsolódó információáramlás; 2. a kockázatok felmérése és kezelése.

A tevékenység megkezdése előtt egyébként az azt folytatni kívánó természetes vagy jogi személy köteles bejelenteni ezt az ÁNTSZ illetékes városi intézetének, kivéve természetesen a fogyasztót.

Ad 1. Az emberi egészség és környezet szempontjából kulcskérdés, hogy vajon az, aki bármiféle tevékenységet végez az anyaggal, legyen az professzionális felhasználó, (laikus) fogyasztó avagy forgalmazó, ismeri-e az anyag/készítmény veszélyes tulajdonságait, és tisztában van-e azzal, hogy hogyan kell biztonságosan kezelni? Ennek egyik fajta garanciája lehet, hogy a professzionális felhasználás esetében feltétel az, hogy veszélyes anyagot/készítményt csak olyan nagykorú személynek lehet átadni, aki bizonyítani tudja, hogy jogosult az átvételre és képes az átvett anyagot megfelelően kezelni.

A másik olyan eszköz, amely ennek elősegítését célozza, a megfelelő információk továbbítása. Ennek két jellemző módja van: vagy a csomagoláson elhelyezett felirat az információ forrása, vagy a termékhez kapcsolt biztonsági adatlap. Mindkettőnek a részletes szabályai a 44/2000. (XII. 27.) EüM rendeletben találhatók meg.

Ad 2. A kockázatbecslés a munkavédelmi törvény [1993. évi XCIII. tv.] előírásai szerint végzendő. El kell végezni mindenféle felhasználás előtt, a konkrét viszonyok figyelembevételével, és ki kell dolgozni a kockázatkezelési intézkedéseket. Ez a kötelezettség nem érinti a munkabiztonsági intézkedések és a baleseti forgatókönyvek kialakítását, hanem egy azoktól különböző dokumentumról van szó. A kockázatbecslés során el kell végezni a veszély azonosítását, az expozíció-hatás összefüggés elemzését (koncentráció/dózis – hatás), az expozíció becslését és a kockázat minőségi, és mennyiségi jellemzését.

A kockázatbecslés elvégzéséért, és a kockázatkezelési intézkedések kidolgozásáért az felel, aki a tevékenység irányításáért is felelős. Az, hogy maga a Kbt. írja elő ezt a kötelezettséget, már nagyon jól mutatja a kockázatbecslés fontosságát. Ez az eljárás ugyanis tudatosítja a lehetséges veszélyeket, azok valószínűségét és súlyát, valamint az elkerülése érdekében teendő intézkedéseket, és ez a tudatos munka-szervezés nagyban hozzájárulhat az emberi egészség és a környezet hatékony védelméhez.

Az anyag gyártása során bekövetkező változások esetén a törzskönyvező hatóságot tájékoztatni kell:

- az éves mennyiség változásáról (ez csak veszélyes anyagnál!);
- emberre, környezetre gyakorolt hatásával kapcsolatos új ismeretekről;
- az anyag új felhasználásáról;
- összetételének változásairól;
- gyártó/importáló adatainak megváltozásáról.

b) A kémiai biztonság új korszaka: a REACH

Az előző, b) pont alatt bemutatott szabályozási rendszer megfelelt az Európai Unió REACH előtti előírásainak. Ehhez képest jelen pillanatban nagyon érdekes helyzet állt elő. Hatályba lépett egy európai uniós rendelet, amely a kémiai biztonságot teljesen új alapokra helyezte, miközben Magyarországon nemhogy nem módosítottak egyetlen jogszabályt sem ennek hatására, de még csak nincs is napirenden ilyesmi, pedig a REACH 2007. június 1-je óta hatályos. Ennek egyik oka lehet az, amit a fejezet 1. pontjában már említettem, hogy a kémiai biztonságnak nincs igazi felelőse, több tárcához is tartozik, és így igazából egyikhez sem.

Így azonban fennáll annak a veszélye, hogy a hazai jogban kihirdetett korábbi szabályok és az új rendelet párhuzamosan hatályban marad, ezzel fölöslegesen megduplázva a vegyipari szereplők adminisztrációs és egyéb kötelezettségeit. Mivel a REACH egyes elemei csak fokozatosan kerülnek bevezetésre, a kérdés nem égető, de mindenképpen tenni kellene azért, hogy ne is váljon azzá.

Mivel Magyarország az Európai Unió tagja, és a közösségi rendeletek hazánkban is kötelező erővel bírnak, nem tekinthetünk el a REACH rendszerének bemutatásától sem.

A REACH *hatálya* a vegyi anyagok, készítmények és árucikkek gyártására, forgalmazására és továbbfelhasználására terjed ki. Ezek közül az anyag és a készítmény fogalma szó szerint megegyezik a korábban már ismertetett definícióval, csupán az árucikk minősül új elemnek, ez a meghatározás ugyanis nem azonos a magyar kémiai biztonsági törvényben is megtalálható „termék” fogalommal. *Árucikk* tehát az olyan tárgy, amely az előállítás során a funkcióját a kémiai összetételénél nagyobb mértékben meghatározó különleges formát, felületet vagy alakot kap.

A REACH rendelkezései azonban nem vonatkoznak a következőkre:²⁴

- a radioaktív anyagok;
- a vámkezelés alatt álló termékek;
- a szállítás alatt lévő termékek;
- a hulladékok;
- honvédelmi célra használt termékek (nemzeti döntés alapján);
- nem elkülönített intermedierek.

A rendelet ezen kívül még az egyes fejezetek alól is mentesít bizonyos anyagokat vagy azoknak bizonyos felhasználását, például nem kell regisztráltatni olyan anyagokat, amelyekről köztudomású, hogy nem ártalmasak az egészségre, mint például a víz, az A- és C-vitamin, a mészkő, vagy a különféle étolajak.

A korábbi rendszerrel (és a jelenlegi magyar szabályozással) ellentétben, már nem a tagállami hatóságok látják el a hatósági feladatok döntő többségét, hanem létrehoztak a kémiai biztonsággal kapcsolatos feladatok koordinálására és ellátásá-

²⁴ 1907/2006/EK rendelet 2. cikk (1)–(3) bek.

ra egy új, központi szervet, az *Európai Vegyi anyag-ügynökséget* (a továbbiakban: Ügynökség). Az Ügynökség székhelye Helsinki.

Ez nem jelenti a tagállami hatóságok feleslegessé válását, számos feladat végrehajtása során az Ügynökség együttműködik a tagállami szervekkel, de a tagállami feladatok egy jelentős része a REACH hatálybalépésével az Ügynökség hatáskörébe kerül át.

Az új vegyi anyag szabályozás legfontosabb elemeit a vegyi anyagok *regisztrációja*, az *értékelés*, az *engedélyezések és korlátozások*, valamint a vegyi anyagokra vonatkozó *információk megismerése* adja.

A *regisztráció* során minden gyártó és importáló köteles megfelelő információkat szolgáltatni az általa gyártott/importált anyagról és azok biztonságos kezeléséről. A regisztrációs dokumentációkat az Ügynökséghez kell benyújtani. A REACH az ehhez szükséges vizsgálatok elvégzésére a gyártókat és az importálókat kötelezi (szemben a korábbi felemás helyzettel, mikor a legtöbb anyag megvizsgálása a hatóságok feladata volt). A regisztrált anyagokról az Ügynökség egy regisztrációs számot ad ki, és csak ilyen számmal rendelkező anyagot lehet majd a közösség területén gyártani és forgalmazni.

A végrehajthatóság érdekében a regisztrációt egy pre-regisztrációs szakasz előzi meg, amelynek során az érintettek bejelentik a regisztrálni kívánt anyagaikat és az információk előállításához esetleg szükséges vizsgálatokat. A regisztrációs dokumentumok benyújtásának határideje az anyag gyártott/importált mennyiségétől függően különböző.

A „létező” és az „új anyagok” közötti korábbi különbségtétel azonban megszűnik, a jövőben *minden* anyagot regisztráltatni kell.

Közös regisztráció és információcsere-fórumok. Tehát minden anyagot és az azt gyártó/importáló összes természetes vagy jogi személyt regisztráltatni *kell*. Azonban semmi sem indokolja, hogy az ugyanazt az anyagot regisztrálóknak egyesével kelljen a dokumentációikat benyújtaniuk. A REACH egyrészt lehetőséget teremt arra, hogy több regisztráló közös dokumentációt nyújtson be, ilyenkor egy vezető regisztráló jár el a többiek nevében is.

A nagyszámú és költséges vizsgálatok a mikro-, kis- és középvállalatokat különösen hátrányosan érintik. Az ilyen vállaltok védelmét szolgálja, hogy a pre-regisztráció során benyújtott adatok alapján az Ügynökség információt szolgáltat arra nézve, hogy ugyanarra az anyagra még kik jelezték a regisztrációs szándékukat. Az ilyen érdekeltek aztán egymással kapcsolatba lépve, megtudhatják, hogy kinek milyen tesztelési eredmények állnak már a rendelkezésére, mely vizsgálatok elvégzése szükséges még, és megállapodhatnak az eredmények közös *felhasználásában*, illetőleg a vizsgálatok közös elvégzésében és a költségek megosztásában. Az információcsere-fórumban való részvétel kötelező, ha gerinces állatokon végzett kísérlet elvégzése szükséges a regisztrációs dokumentáció elkészítéséhez. Akinnek ilyen kísérleti eredmény áll a rendelkezésére, és nem hajlandó annak megosztásáról a többi érintett regisztrálóval megegyezni, kizárja magát a regisztrációs eljárásból, e nélkül pedig anyagát nem gyárthatja/forgalmazhatja/importálhatja.

A regisztrációt az *értékelés* követi. A REACH négy különféle értékelést ismer:

1. először a benyújtott regisztrációs dosszié teljességét vizsgálják, amely valószínűleg egy automatikus ellenőrzés keretében fog megtörténni az Ügynökségnél.
2. az évente a benyújtott dokumentációk 5%-ának tartalmát teljesen felülvizsgálják
3. a benyújtott tesztelési javaslatokat, azok szükségességét is vizsgálja az Ügynökség, különösen, ha gerinces állatokon végzett kísérleteket érintenek
4. az előző háromtól teljesen eltérő az elsőbbségi anyagok értékelése.

Az elsőbbségi anyagok listáját az Ügynökség honlapján²⁵ lehet majd elérni. Az ide felvett anyagokat egy-egy kijelölt tagállami hatóság fogja megvizsgálni, és a vizsgálatok eredménye alapján döntenek majd arról, hogy szükséges-e az adott anyagot a REACH engedélyezési rendszere alá is bevonni, illetve milyen korlátozások és tilalmak vonatkoznak majd rá. Azok az anyagok kerülhetnek fel elsősorban erre a listára, amelyek

- a környezetben tartósan megmaradnak (perzisztensek), az élő szervezetekben felhalmozódnak (bioakkumulatívak), mérgezőek (toxikusak), vagy nagyon perzisztensek és/vagy nagyon bioakkumulatívak;
- a széles körben használt anyagok;
- a nagy mennyiségben gyártott/importált anyagok (évi 100 tonna mennyiség felett).

Ezen kívül még az Ügynökség vagy valamely tagállam javaslatára is fel lehet venni anyagokat a listára.

Engedélyezés. Míg a regisztráció, és az ahhoz kapcsolódó vizsgálatok kevés kivétellel minden anyagra vonatkoznak, függetlenül a veszélyességüktől, az engedélyhez kötés, és a korlátozások bevezetése természetesen már csak a veszélyes anyagok esetében indokolt. A kiemelten veszélyes anyagok gyártása/forgalmazása/használat a jövőben további engedélyhez lesz kötve. Ezek listáját a REACH XIV. melléklete fogja tartalmazni, amely jelenleg még üres: azok az anyagok fognak rá felkerülni, amelyek

- rákkeltőek, mutagének vagy a reprodukciót zavarják;
- perzisztensek, bioakkumulatívak vagy toxikusak;
- nagyon perzisztensek és/vagy nagyon bioakkumulatívak;
- vagy ezek közül egyik kategóriába sem sorolhatóak, de tudományosan bizonyították róluk, hogy az endokrin rendszert károsítják.

A XIV. sz. mellékletbe felvett anyagok használata csak az Európai Bizottság által, egy nagyon hosszadalmas és bonyolult eljárás keretében kiadott engedély birtokában lesz lehetséges. Az eljárás ilyen megbonyolításának nyilván olyan célja is van,

²⁵ <http://ec.europa.eu/echa/>

hogy elvegye a vegyipari szereplők kedvét a különösen veszélyes anyagok tömeges alkalmazásától, és ösztönözze a kevésbé veszélyes anyagokkal történő helyettesítésüket.

Az anyag használatát akkor kötelező engedélyezni, ha a kérelmező bizonyítani tudja, hogy a kockázatokat megfelelően kontrollálni tudja, kivéve, ha

- rákkeltő, mutagén, vagy reprodukciót károsító anyagról van szó, mert az ilyen anyagok esetében nem lehet olyan küszöbértéket meghatározni, amelyek nem okoznak káros hatásokat. (Például egyetlen molekula is elegendő lehet a daganatos folyamatok elindításához a szervezetben.²⁶);
- az endokrin rendszert károsító anyagok, a perzisztens és a nagyon perzisztens anyagok;
- mérgező anyagok.

Ezek használatát csak akkor engedélyezheti a hatóság, ha a társadalmi-gazdasági elemzés alapján az anyag használatából származó előnyök felülmúlják a hátrányokat és nincs elérhető alternatív anyag.

Korlátozások. Az emberi egészség és a környezet védelme megköveteli bizonyos anyagok gyártásának és forgalmazásának, bizonyos felhasználásai feltételekhez kötését, betiltását. Ezeknek az anyagoknak, illetve az inkriminált felhasználási módjaiknak a listáját a REACH XVII. melléklete tartalmazza. Míg a REACH engedélyezési rendszere csak később lép hatályba, és az engedélyköteles anyagok listája még üres, ugyanez a megoldás beláthatatlan következményekkel járna a korlátozások és tilalmak vonatkozásában. Hiszen ez a kémiai biztonság átmeneti, akár évekig tartó romlását idézné elő. Mivel a REACH hatályon kívül helyezi a veszélyes anyagok forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozásáról szóló 76/769/EGK irányelvet, ennek a mellékletét egy az egyben átemelték a REACH XVII. mellékletébe, biztosítva ezzel a folytonosságot.

Meg kell itt említeni azt is, hogy a REACH a korábbi szabályok közül soknak a hatályát nem érinti, például az egyes speciális felhasználású anyagcsoportokra vonatkozó rendeleteket és irányelveket. Ezeknél tehát az engedélyezés feltételei vagy a korlátozások területén a REACH-nél szigorúbb szabályok lesznek az irányadóak, mint például a kozmetikai termékek, élelmiszerek és élelmiszer-adalékanyagok stb. esetében.

Információ a szállítói láncban. Elsősorban a további felhasználók munkavállalóinak védelmét szolgálja, hogy az anyagokra és azok biztonságos használatára vonatkozó biztonsági adatlapot kötelesek az anyaggal/készítménnyel együtt a szállítói lánc egyes szereplői továbbadni. Ez persze nem új a szabályozásban, a biztonsági adatlapok használatát már a 91/155/EGK irányelv²⁷ is szabályozta, amelyet teljes egészében beleépítettek a REACH szabályai közé – mintegy deregulációként.

²⁶ KÖRTVÉLYESSY GYULA: i. m. 70. p.

²⁷ HL L 76., 1991.3.22., 35. p.

Ehhez képest annyi az újítás csak, hogy a biztonsági adatlapokhoz csatolni kell az expozíciós forgatókönyveket is. Ez nem más, mint „*az anyag gyártásának vagy életciklusa során való felhasználásának, a humán és környezeti expozíció gyártó vagy importőr általi ellenőrzésének módját – beleértve a kockázatkezelési intézkedéseket és üzemi feltételeket is –, valamint a gyártó vagy importőr által a humán és környezeti expozíció ellenőrzésének tekintetében a továbbfelhasználó számára nyújtott ajánlást leíró feltételeket*” tartalmazó dokumentum.²⁸

A fogyasztók informálása. Az emberi egészség és a környezet védelme szempontjából alapvető fontosságú, hogy a végső, nem professzionálisan vegyi anyagokkal foglalkozó fogyasztók is kellő információhoz juthassanak az általuk használt anyagokról, készítményekről, illetőleg az árucikkekben lévő anyagokról. Az elsődleges információforrás természetesen a megvásárolt termék csomagolásán elhelyezett címke. A REACH azonban előírja azt is, hogy az anyagokról benyújtott és üzleti titoknak nem minősülő információkhoz az Ügynökség honlapján bárki hozzáférhessen.

A REACH a maga közel ezer oldalával, és átfogó szabályozásával valóban alapja lett az Európai Unió vegyi anyag szabályozásának. Azonban nem szabad megfeledkezni arról, hogy számos jogszabály továbbra is hatályban maradt, s a szabályozási rendszer ezekkel együtt teljes. Ilyenek:

- a veszélyes anyagok és a veszélyes készítmények osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó 67/548/EGK és 1999/45/EK irányelvek;
- egyes speciális anyagokra, vagy anyagcsoportokra vonatkozó irányelvek, amelyek tulajdonságaiknál fogva igénylik a külön szabályozást (pl. gyógyszerek, tápszerek, kozmetikumok stb.), vagy egyes speciális árucikkekre vonatkozó szabályok (pl. autógumik, orvostechnikai eszközök stb.);
- speciális felhasználási célokra (pl. a gyermekjátékokban felhasznált anyagok) történő felhasználás szabályozása;
- és az egyes tevékenységeké, mint amilyen például a veszélyes anyagok szállítása, vagy a helyes laboratóriumi gyakorlat.

III. A veszélyes hulladékok kezelése

Mint ahogyan arra a tanulmány elején már utaltam, a vegyi anyagok életciklusának része az anyag hulladékká válása és hulladékkénti kezelése, amely azonban már nem tartozik a kémiai biztonsági jogszabályok hatálya alá, hiszen a régi és az új európai jogszabályok, valamint a magyar szabályozás is kivételként határozzák meg a hulladékok csoportját. Mivel azonban az, ha a veszélyesnek minősített anyag, akár önmagában, készítményben vagy valamely árucikkben hulladékká válik, a veszélyes tulajdonságain mit sem változtat.

²⁸ 1907/2006/EK rendelet 3. cikk 37. pont.

Annak biztosítása, hogy ezek az anyagok a környezetet és az emberi egészséget továbbra se veszélyeztessék, pláne ne károsítsák, innentől a hulladékgazdálkodás feladata, ezért tovább követve az eddigi vezérfonalat, az életciklus következő nagy szakaszának a jellemzésére térek át.

Előljáróban annyit szeretnék elmondani, hogy a hulladékgazdálkodás tárgyalása során az európai uniós és a magyar joganyag külön bemutatása nem indokolt, mivel ezen a területen a két szabályozási rendszer egymással teljesen összhangban van. Ezért ebben a fejezetben először a hulladékra vonatkozó jog alapjait és a fontosabb fogalmakat mutatom be röviden, majd áttérek a veszélyes hulladékok kezelésére. A szerkesztői elv nem elsősorban az, hogy áttekintést adjak a hulladékgazdálkodásról, hiszen azzal külön könyvek foglalkoznak, hanem hogy rámutassak a hulladékra vonatkozó jognak a veszélyes anyagok megfelelő kezelése szempontjából releváns elemeire.

a) A hulladékra vonatkozó jogszabályok alapjai és a veszélyes hulladékok szabályozása

A hulladékokra vonatkozó jog igen szerteágazó terület, szinte „jogág a jogágban”, azaz a környezetjog rendszerén belül. Egy nagy jogszabályban való rendezése ezért szinte lehetetlen vállalkozás lenne, persze nincs is ilyen törekvés sehol. A szabályozás rendszere a kémiai biztonsághoz kissé hasonlóan épül fel, attól eltekintve, hogy letisztultabb jogterületről lévén szó, a különböző részletjogszabályok közötti koherencia nagyobb. Így itt is találunk egy keretjogszabályt, amelynek részletes tartalmát a különböző speciális jogszabályok adják meg. Ez a keretjogszabály az Európai Unióban a hulladék-keretirányelv néven ismert 2006/12/EK irányelv,²⁹ Magyarországon pedig a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.).

A keretszabályozáshoz kapcsolódó részletjogszabályokat három nagy csoportba lehet besorolni tartalmuk alapján:

- speciális kezelést igénylő hulladékokról szólóak (veszélyes hulladék, roncsautók, csomagolóanyagok stb.),
- egyes hulladékkezelési tevékenységekre vonatkozóak (égetés, lerakás), és
- a hulladékok nemzetközi és közösségen belüli szállításáról.

A veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek végzésének speciális feltételeit a 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet hivatott részletezni. E mellett azonban a veszélyes hulladékok egyes csoportjairól külön jogszabályok is szólnak, és ezek kezelésére csupán szubszidiárius jelleggel alkalmazható a 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése. (Ez a szabályozási technika egyébként összhangban van a hatályos EU-s szabályokkal. Indoka az, hogy bizonyos összetételű veszélyes hulladékokat a sajátos tulajdonságaival adekvát módon kell kezelni.) Ezen felül pedig egy sor más jogszabály is tartalmaz a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos

²⁹ HL L 114., 2006.4.27., 9–21. p.

előírásokat olyan kérdésekre, amelyeket maga a kormányrendelet is szabályoz (szállítás, tárolás, lerakás, égetés). Végso soron tehát a veszélyes hulladékok szabályozásának ez a harmadik szintje meglehetősen szerteágazó.

A legfontosabb ilyen jogszabályok:

- a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos *tevékenységekre vonatkozóan*:
 - 101/1996. (VII. 12.) Korm. rendelet a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról (Bázeli Egyezmény); a Tanács 259/93/EGK rendelete az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről; 1420/1999/EK rendelet egyes nem OECD országokba történő hulladékszállításról; 120/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet az EK-n belüli, oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről;
 - 164/2003. (X. 18.) Korm. rendelet a hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről;
 - 20/2006. (IV. 5.) KvVM rendelet a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről;
 - 3/2002. (II. 22.) KöM rendelet a hulladékok égetésének műszaki követelményeiről, működési feltételeiről és a hulladékégetés technológiai kibocsátási határértékeiről
 - a 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási bírságról.
- a *hulladékjegyzékről* szóló 16/2001 (VII. 18.) KöM rendelet;
- egyes *speciális hulladékfajtákkal* kapcsolatos szabályok, mint például a hulladékká vált *gépjárművekről* szóló 267/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet, az elemek és az akkumulátorok hulladékainak visszavételéről szóló 109/2005. (VI. 23.) Korm. rendelet, a titán-dioxid gyártás hulladékairól szóló 2/2002. (VII. 9.) KvVM rendelet.

b) A hulladékok fogalma és fajtái

A hulladékok azok, amelyekre a hullékgazdálkodási jogszabályok hatálya kirejed. Azonban a hulladék definíciójának a meghatározása lehetetlen, a témával az Európai Bíróság is több ízben foglalkozott (pl. Vessoso-Zanetti ügy, Palin Granit ügy).

A *szakirodalom* többféle definíciót ismer. Általánosan: a hulladék olyan anyag, amely az ember tevékenysége során keletkezik, és amelyet az adott műszaki, társadalmi és gazdasági feltételek mellett tulajdonosa sem felhasználni, sem értékesíteni nem tud, illetve nem kíván, és ezért kezeléséről gondoskodni kell.³⁰

A jogalkotó nem kísérletezett általános megfogalmazással, hanem egy nagyon praktikus praktikus megközelítést választott, mely szerint *hulladék* bármely, a *Hgt. 1. számú mellékletében felsorolt kategóriák valamelyikébe tartozó „tárgy vagy anyag, amelyről a birtokosa megválnik, megválni szándékozik, vagy megválni köte-*

³⁰ FODOR LÁSZLÓ: *Környezetjog*. Lícium-Art Kiadó, Debrecen 2006, 200. p.

les”.³¹ A hulladékok jegyzékét részletesen a 16/2001 (VII. 18.) KöM rendelet tartalmazza.

A hulladékokon belül három fő csoportot lehet megkülönböztetni: a települési hulladékot, a veszélyes hulladékot és az inert hulladékot. Ezen kívül a hulladékgazdálkodásban ismert még a hulladékáram kifejezés, amely pl. csomagolási hulladékok, hulladékká vált akkumulátorok, titán-dioxid gyártás hulladékai stb. Ezekre – mint az előző pontban utaltam már rá – speciális jogszabályok vonatkoznak, mind az EU-s, mind a magyar szabályozásban. A hulladékáramok igen nagy része egyben veszélyes hulladék is.

E dolgozat szempontjából a *veszélyes hulladékok* körét szükséges pontosabban meghatározni. Általános fogalmat találunk a Hgt-ben,³² eszerint: „*veszélyes hulladék a 2. számú mellékletben felsorolt tulajdonságok közül eggyel vagy többel rendelkező, illetve ilyen anyagokat vagy összetevőket tartalmazó, eredete, összetétele, koncentrációja miatt az egészségre, a környezetre kockázatot jelentő hulladék.*” A törvény 2. számú melléklete 15-féle veszélyességi jellemzőt ismer, H1-től H14-ig terjedő jelöléssel.³³

További pontosítást a 16/2001 (VII. 18.) KöM rendelet, azaz a hulladékjegyzék tartalmaz.³⁴ Eszerint *a hulladékjegyzékben *-gal jelölt EWC kódszámú hulladékok veszélyes hulladéknak minősülnek.* Továbbá azok, amelyek ugyan a listákon nem szerepelnek, de a (3) bekezdés szerinti valamely jellemzővel rendelkeznek. Ezek részletes felsorolását most mellőzöm, mivel ez inkább természettudományos, mintsem jogi kérdés. Fontos azonban megjegyezni, hogy ezek a jellemzők és azok meghatározása összhangban van a veszélyes anyagokra vonatkozó jogszabályok, elsősorban a Kbt. fogalmi rendszerével is.

Ezt kiegészíti a Hgt. veszélyes hulladékokra vonatkozó 32. §-ában szereplő *veszélyességi vélelem*, amely – az elővigyázatosság elvének is megfelelően – deklarálja, hogy „*a külön jogszabályokban kihirdetett hulladékjegyzékben nem szereplő, vagy ismeretlen összetételű hulladékot veszélytelenségének, illetve veszélyességének megállapításáig veszélyes hulladéknak kell tekinteni.*”³⁵

c) A hulladékgazdálkodás alapelveiről

Hulladékgazdálkodás: magában foglalja a hulladékok keletkezésének megelőzését, csökkentését, és a már létező hulladék kezelését.

Ennek veszélyes anyagokkal kapcsolatos relevanciája az, hogy a hulladékok keletkezésének megelőzése tulajdonképpen a gyártás, termelés időszakára vonatkozik, azaz azokra a tevékenységekre, ahol a veszélyes anyagok a kémiai biztonsági szabályok hatálya alá tartoznak, vagyis itt is tetten érhető, hogy a környezetjog e

³¹ Hgt. 3. § a) pont.

³² Hgt. 3. § b) pontja.

³³ a H3-on belül két csoport van, a H3-A és a H3-B.

³⁴ 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet 1. § (2)–(4) bekezdés.

³⁵ Hgt. 32. § (1) bekezdés.

két nagy szektorális területe között nagyon szoros kapcsolat áll fenn. Ezt tükrözi a Hgt. 5. §-ában meghatározott *rangsor (prioritási sor)* is. Eszerint minden tevékenységet úgy kell megtervezni és végezni, hogy biztosítsa

1. a hulladékképződés megelőzését;
2. a keletkező hulladék *mennyiségének és veszélyességének csökkentését*;
3. a hulladék *hasznosítását*;
4. végül a hulladék környezetkímélő *ártalmatlanítását*.

Ezeknek a szempontoknak az érvényesítésére elsősorban a legjobb elérhető technika előírásán keresztül van lehetőség. Különös azonban, hogy ez a követelmény épp a Hgt-ben jelenik meg, miközben a prioritási sor 1. és 2. pontjának megvalósítása tulajdonképpen a termelés, illetőleg a veszélyes anyagokkal kapcsolatos tevékenységek megtervezése során értelmezhető. Ezek a szakaszok véleményem szerint a Kbt-be is bele kíváncznának.

De ezen kívül is akad a Hgt-ben speciális hulladékgazdálkodási alapelvként felsoroltak között olyan, amely tulajdonképpen a kémiai biztonság területén értelmezhető igazán, s történik mindez a szabályozás úgy, hogy közben a két alapvető törvény között a jogalkotók és a jogalkalmazók soha még csak nem is utaltak a szoros összefüggésekre.

Az egyik ilyen alapelv *gyártói felelősség*, amely szerint a termék előállítója felelős a termék és a technológia jellemzőinek a hulladékgazdálkodás követelményei szempontjából kedvező megválasztásáért (legjobb elérhető technika). A másik pedig a *megosztott felelősség elve*: a gyártói felelősség alapján a fennálló kötelezettségek teljesítésében a termék és az abból származó hulladék teljes életciklusában érintett szereplőknek együtt kell működniük (benne van az *együttműködés elve* is).

d) A veszélyes anyag életciklusának követése a hulladékká válás után

Bár – mint láttuk – a hulladékgazdálkodás már a hulladékképződés megelőzésére is kiterjed, ennek megvalósítása megmarad a Hgt. alapelveinek szintjén. Ezzel szemben a kerettörvényt tartalommal kitöltő részletjogszabályok a hulladék keletkezésétől az újrahasznosításig vagy az ártalmatlanításig terjednek.

Ezek közül a végpontok közül a kémiai biztonsággal való kapcsolatban különös jelentősége a (veszélyes) hulladék keletkezésének és az újrahasznosításának van. Ezek a gyakorlatban konkrét kapcsolódási pontok, de nem a jogszabályok szintjén. A hulladék keletkezése ugyanis az, amikor a vegyi anyag a jog számára megszűnik vegyi anyag lenni, és hulladékká lesz, a másik pedig az, ahol a hulladék visszakerül a gyártásba és végül a kereskedelmi forgalomba, azaz anyagként jelenik meg.

A hulladék keletkezése és minősítése

A gazdálkodó szervezetek kötelesek a tevékenységük során keletkező hulladékokról, azok mennyiségéről és fajtájáról (EWC-kód alapján), valamint az azokkal végzett tevékenységről folyamatos nyilvántartást vezetni, és az adatokat évente benyújtani a környezetvédelmi felügyelőségeknek. Ezek az adatok közérdekű adatoknak minősülnek, amelyek az interneten is hozzáférhetőek (lesznek hamarosan).³⁶ – Így tehát a hulladékra vonatkozó jogszabályok megnyugtatóan rendezik a két területnek ezt az átmenetét, hiszen a hulladékokról vezetett nyilvántartás tartalmaz minden olyan fontos adatot, amely a kockázatok megfelelő kezelésével kapcsolatos (mennyi anyag vált hulladékká, milyen tulajdonságai vannak a keletkezett hulladékoknak, és mi történt velük).

A keletkező hulladék megfelelő nyilvántartásának persze előfeltétele a megfelelő minősítés. A hulladéknak a hulladékjegyzék szerinti besorolása alapvetően a termelő vagy a birtokos feladata. Ha azonban ő ezt nem vagy nem helyesen végzi el, akkor helyette az *illetékes környezetvédelmi felügyelőség* határozatban állapítja meg a hulladék besorolását – a termelő/birtokos költségére.³⁷

Előfordulhat azonban, hogy a hulladék a jegyzék alapján nem besorolható. Ilyenkor a *hulladékminősítésre* vonatkozó előírásokat kell alkalmazni.³⁸

Az ismeretlen összetételű hulladékot a termelő/birtokos által felkért, akkreditált laboratórium vizsgálja meg. A mintavételnél az illetékes környezetvédelmi felügyelőség képviselőjének is jelen kell lennie.

A hulladék minősítését a termelő/birtokos a környezetvédelmi felügyelőséghez 10 példányban benyújtott kérelmével kezdeményezi, ezzel egyidejűleg minősítési díjat köteles fizetni. A kérelemhez csatolni kell még a vizsgálatot végző akkreditált laboratórium szakvéleményét, a minősítendő hulladékkal kapcsolatos hatósági kötelezések másolatát és a minősítési díj befizetéséről szóló igazolást. A kérelmet a környezetvédelmi felügyelőség véleményezi, és a benyújtásától számított 14 napon belül megküldi a Főfelügyelőségnek, amely azt 8 napon belül továbbítja a Hulladékminősítő Bizottság elnökének. A Hulladékminősítő Bizottság foglal állást a hulladék veszélyessége kérdésében, és a veszélyesnek minősített hulladéknak azonosító számot ad; ülésén a környezetvédelmi hatóság tanácskozási joggal vesz részt.

A Hulladékminősítő Bizottság állásfoglalása alapján a *Főfelügyelőség* határozatot hoz a hulladék minősítéséről. Az ismeretlen összetételű hulladékot a határozat jogerőre emelkedéséig veszélyesnek kell tekinteni.

A veszélyes hulladékok kezelése

Hulladékkezelés: a hulladék veszélyeztető hatásainak csökkentésére, a környezet-szennyezés megelőzésére és kizárására, a termelésbe vagy a fogyasztásba történő

³⁶ A rendszer már készen van, csak még nem adták át. Dr. Bozó Attila (KvVM) személyes közlése.

³⁷ 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 4. §.

³⁸ Ezek: 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 4/A. és 4/B. §-a, valamint az 1. számú melléklete.

visszavezetésére irányuló tevékenység (ilyen a hulladék gyűjtése, begyűjtése, szállítása, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása, elhelyezése és az elhelyezési létesítmények utókezelése is).

Hulladékkezelési tevékenység általában csak a környezetvédelmi hatóság engedélyével végezhető, a veszélyes hulladékok esetében pedig az átlagosnál még szigorúbb szabályok érvényesülnek. Így veszélyes hulladék kezelése minden esetben engedélyköteles tevékenység.³⁹ Kivéve:⁴⁰

- a termelő telephelyén belüli gyűjtése és mozgatása, valamint a termelő általi előkezelés;
- a veszélyes áruk szállítására is jogosult termelőnek, megfelelő járművével saját veszélyes hulladékának saját telephelyei közötti vagy a kezelőhöz átadásra történő szállítása;
- a háztartásban keletkező veszélyes hulladék speciális gyűjtőhelyre, hulladékgyűjtő udvarra vagy átvételre jogosult kezelőhöz saját járművel való szállítása;
- egyes veszélyes hulladékoknak a lakosságtól való begyűjtése speciális gyűjtőhelyeken.

A termelő telephelyén belüli gyűjtés kivétele az engedélyezés alól azon alapul, hogy a veszélyes hulladékot speciális tulajdonságai miatt keletkezése pillanatától elkülönítetten kell kezelni, hogy a környezetet ne veszélyeztesse. A veszélyes hulladék gyűjtése a termelő *kötelezettsége*, ezért hulladékkezelési engedély nem kell hozzá, de itt legfeljebb csak 1 évig tartható a veszélyes hulladék. Az ilyen hulladék hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról maga a termelő köteles gondoskodni saját maga vagy engedéllyel rendelkező kezelőnek történő átadással. (Saját maga akkor gondoskodhat az ilyen hulladék kezeléséről, ha rendelkezik a veszélyes hulladékokra vonatkozó hulladékkezelési engedéllyel!) A termelőt természetesen bármikor ellenőrizheti a környezetvédelmi hatóság, hogy megfelelően elkülönítve gyűjti-e a tevékenysége során keletkező veszélyes hulladékokat.

A második és a harmadik pontokhoz különösebb magyarázatot nem érdemes fűzni, legfeljebb megjegyzendő, hogy ezeknél a kivételeknél eltűnhet a veszélyes hulladék a szemünk elől, és igen nehéz ellenőrizni, hogy ilyenkor is biztosítva van-e a hulladék káros hatásaival szemben az emberi egészség és a környezet védelme? A negyedik pont: egyes veszélyes hulladékok begyűjtése speciális gyűjtőhelyeken – ez nem jelenti azt, hogy erre nincsenek jogszabályok, hanem épp ellenkezőleg, azt, hogy ezekre külön jogszabályok vonatkoznak (pl. gyógyszerek és gyógyszer-csomagolóanyagok, elektronikai hulladékok, gépjárművek stb.).

A hulladékkezelési engedély minden esetben meghatározza, hogy adott hulladékkezelő pontosan milyen hulladékokat kezelhet (EWC-kód). Az engedélyben nem szereplő hulladékfajtákat nem veheti át, a hulladék átadója is köteles arról

³⁹ Hgt. 32. § (6) bek.

⁴⁰ 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 8. §.

meggyőződni, hogy olyan személynek adja át a hulladékot, aki jogosult annak kezelésére.

A hulladékkezelőt az általa átvett hulladékok vonatkozásában adminisztrációs, nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségek terhelik (mennyiség, minőség, összetétel, EWC-kód, kezelés módja, ideje stb.)

A (veszélyes) hulladékok újrahasznosításáról

A hulladékok kezelésének végső stádiumai azok ártalmatlanítása vagy hasznosítása. A *hasznosítás* jelenthet

- újrafeldolgozást: a hulladék anyagát a termelésben ismételten felhasználják;
- visszanyerést: újra alapanyaggá alakítják;
- energetikai hasznosítást.

Ezek közül az újrafeldolgozás és a visszanyerés az, amely különösen fontos a kémiai biztonság szempontjából. A hulladékok kivételt jelentenek mind a magyar Kbt., mind pedig az új rendszert behozó REACH hatálya alól. Ha azonban veszélyes hulladék újra hasznosításra kerül, akkor az a veszélyes anyagnak a kereskedelmi forgalomban történő újra megjelenéséhez vezet. Mint a kémiai biztonság szabályai között láttuk, általában olyan anyag kerülhet forgalomba, amelyet törzskönyveztek, illetőleg regisztrálnak és engedélyeznek, a hulladékokra viszont ezek nem vonatkoznak. A hulladékjog látóköre legfeljebb addig terjed ki, hogy csak olyan hulladékkezelőnek lehet átadni a veszélyes hulladékot, amely hulladékkezelési engedéllyel rendelkezik. Itt tehát olyan termékek kerülhetnek forgalomba, amelynek veszélyességéről nincsenek megfelelő információink. Így, míg egyik oldalról örülünk, hogy a hulladékot sikerült anyagában újra hasznosítani, addig a másik oldalról olyan kockázatokat engedünk meg, amelyeknek épp a kiküszöbölését célozzák a kémiai biztonsági törvények. A REACH megalkotása során a hulladékok kivételkénti megjelölése éles vitákat kavart, nem véletlenül.

IV. A két jogterület kapcsolatának néhány érdekessége

Végezetül szeretnék három olyan érdekességet bemutatni, amelyek e két szorosan összefüggő jogterület kapcsolatát a dolgozat megírásának idején jellemzik.

1. A hatósági rendszer eltérései

Kezdjük mindjárt ott, hogy míg a kémiai biztonság és a hulladékgazdálkodás ugyanazon anyag életciklusát követi végig, a végrehajtás területén nagyon éles cezúra mutatkozik. A vegyi anyagok törzskönyvezésében az Országos Közegészségügyi Központ Országos Kémiai Biztonsági Intézete jár el, míg a veszélyes anyagok kezelésének ellenőrzésére egy sor hatóság jogosult, mindegyik csak a maga hatáskörének megfelelő vonatkozásokban:

- a) a közegészségügy szempontjából történő megfelelés tekintetében az egészségügyi államigazgatási szerv (ÁNTSZ);
- b) a környezetvédelem vonatkozásában a környezetvédelmi hatóság;
- c) a munkabiztonság körében a munkavédelmi hatóság;
- d) a tűzvédelem szempontjából a tűzvédelmi hatóság;
- e) a fogyasztóvédelem tekintetében a fogyasztóvédelmi hatóság.

Azonban, ha ezek közül valamelyik hatóság szabálytalanságot talál, azt jelenti a területileg illetékes ÁNTSZ-nél, és a szankciók alkalmazására ez a hatóság jogosult.

Ezzel szemben a hulladékgazdálkodás, és a veszélyes hulladékok kezelésének kérdésében egyértelműen a környezetvédelmi felügyelőségek rendelkeznek hatáskörrel.

A kettő közötti eltérés persze indokolható, ha végiggondoljuk, hogy a kémiai biztonság területén ellenőrzés csak ott képzelhető el, ahol professzionális szinten foglalkoznak vegyi anyagokkal, és ott az anyag veszélyes hatásai ellen mindenképp azelőtt a munkavállalók egészségét kell megvédeni. Ezzel szemben a nem professzionális felhasználás nem is tartozik, vagy csak nagyon szűk körben a kémiai biztonság látókörébe. Ezzel szemben a hulladékok kezelése során kevés ember áll hasonlóan közvetlen kapcsolatban a veszélyes anyagokkal, viszont a hulladékok mindenféle engedély nélküli kezelése is szankciót von maga után, s az engedély nélküli hulladékkezelés esetében valaki tipikusan szabadulni akar a hulladéktól, nem pedig megtartani.

Azonban ha onnan vizsgáljuk a kérdést, hogy ugyanarról az anyagról van szó, valóban nem tűnik szerencsésnek, hogy a kémiai biztonság és a veszélyes hulladékok más-más hatóságok hatáskörébe tartoznak, melyek között ráadásul az információáramlás feltételei sincsenek lefektetve.

2. A büntetőjogi megítélésben mutatkozó hatalmas különbség

A Btk. 281/A. §-a tartalmazza a „hulladékgazdálkodás rendjének megsértése” tényállását. Ezt a bűncselekményt az követi el, aki jogellenesen helyez el, vagy kezel hulladékot. Ha a tényállást veszélyes hulladékkal kapcsolatban valósítják meg, akkor a bűncselekmény minősített esete állapítható meg. Ez azt jelenti, hogy a már hulladékká vált veszélyes anyaggal kapcsolatos jogellenes tevékenység a büntetőjog által is szankcionált, függetlenül attól, hogy milyen veszélyességi kategóriába tartozik a hulladék.

Nem így van az anyag hulladékká válása előtt, pedig a kémiai biztonsági szabályokkal összefüggésben több tényállást is tartalmaz a hatályos büntető kódexünk. Ezek a tényállások lényegileg két részre oszthatók:

- a) egyrészt vannak olyanok, amelyek egy-egy veszélyességi kategóriának megfelelő anyaggal kapcsolatban valósulhatnak meg (263. § „visszaélés robba-

nóanyaggal vagy robbantószerrel”, 264. § „visszaélés radioaktív anyaggal”, 265. § „visszaélés méreggel”);

- b) másrészt pedig bűncselekmény az is, ha valamely, a fogyasztók számára elérhető termékben van jelen nem megengedett veszélyes anyag (Btk. 279. § „visszaélés ártalmas közfogyasztási cikkel”).

Ad a) A radioaktív anyagok speciális tulajdonságuknál fogva külön szabályozást igényelnek, ezért kivételt képeznek a szorosan vett kémiai biztonsági szabályozás alól. Ezzel szemben a robbanó és a mérgező anyagok a veszélyes anyagok egy-egy kategóriáját jelentik, ennek megfelelően a Btk. 263. és 265. §-ainak háttérjogszabálya a Kbt. Különösen ez utóbbi, a mérgező anyagokban azonban felmerül bennem a kérdés, hogy helyes-e, ha csak a mérgező anyagokkal való visszaélést nyilvánítja a jogalkotó büntetendőnek?

Korábban már említettem, hogy 1996-ig a magyar jogban a „veszélyes anyag” terminus technicus nem jelent meg, helyette az ún. „mérgező” szó volt használatos. Ez alatt tételesen felsorolt anyagokat kellett érteni, melyek méregnek minősültek, ezért bizonyos előírások vonatkoztak a használatukra. Körülbelül 60 ilyen anyag volt, amelyek egy részéhez csak engedéllyel lehetett hozzájutni, míg néhányat a lakosság is használt. (Nem számít régműltnek, sokan emlékezhetnek rá, hogy például a háztartásokban széles körben használt hipó is egyszerűen méregként volt jelölve, míg ma egész másképpen címkézik, pedig ugyanarról az anyagról van szó.) Ezeket a tényállások azonban 1993 óta nem módosították. A háttérjogszabályok azóta megváltoztak, a mai környezetjog a sokkal tágabb „veszélyes anyag” kategóriát használja, amely bizonyos veszélyes tulajdonságok alapján sorolja be az anyagokat a megfelelő veszélyességi kategóriákba (és ezek közül csak az egyik a mérgező anyag). Annak alapján, hogy a tényállásban meghatározott elkövetési magatartások (készít, tart, forgalomba hoz, mások veszélyeztetésének kizárására előírt intézkedések megtételét elmulasztja) olyan tevékenységek, amelyek tipikusan a kémiai biztonsági szabályozás tárgykörébe esnek, az tartom valószínűnek, hogy a modern vegyi anyag-szabályozás átvételekor egyszerűen elfelejtették módosítani a Btk-t.

Ad b) A másik, kémiai biztonsággal összefüggő tényállás a Btk-ban a „visszaélés ártalmas közfogyasztási cikkel” (Btk. 279. §). Az „ártalmas anyag vagy készítmény” a változatosság kedvéért szintén az egyik veszélyességi osztályt jelenti. Azonban a törvény indokolásából az tűnik ki, hogy itt olyan anyagokra kell gondolni, amelyek általában veszélyesek az egészségre, tehát nem csak az ártalmasak. A veszélyes anyagot tartalmazó készítményekre és árucikkekre vonatkozó előírások a kémiai biztonság csak egyik szeletét alkotják.

Mindent összevetve úgy látszik, hogy míg a Btk. büntetni rendel mindenféle jogellenes magatartást, ha a veszélyes anyag vagy termék hulladék, addig a nem hulladék veszélyes anyagok körében a csak a robbanó, mérgező, radioaktív anyagokkal való visszaélést bünteti, vagy ha ártalmas anyagot tartalmazó terméket fogyasztók számára forgalomba hoznak. Abból kiindulva, hogy az anyag konkrét veszélyessége függ attól, hogy az életciklus melyik szakaszában van a termék,

hanem kizárólag az anyag fizikai-kémiai tulajdonságaitól, amely pedig kémiai összetételénél fogva adott, nem látom indokoltnak, hogy ekkora eltérés legyen a nem hulladék veszélyes anyagokkal kapcsolatos visszaélések és a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos magatartások megítélése között.

De lege ferenda jó lenne, ha a visszaélést minden veszélyes anyag esetében általában büntetendővé nyilvánítanák, például úgy, hogy a „visszaélés méreggel” tényállást „visszaélés veszélyes anyaggal”-ra módosítanák, amelynek értelmében az ott felsorolt elkövetési magatartások minden veszélyesként osztályozott anyagra megvalósíthatóak lennének. Ehhez képest lex speciálisként megmaradhat az ártalmas közfogyasztási cikkel való visszaélés, azzal az új értelmező rendelkezéssel, hogy ártalmas anyag alatt minden, a Kbt. szerinti veszélyes anyagot érteni kell.

3. A környezeti hatásvizsgálat áthidaló szerepe

A 314/2005. (XII. 25.) kormányrendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról nem tartozik kifejezetten sem a kémiai biztonsági, sem pedig a hulladékgazdálkodási jogszabályok közé, hanem a környezetjog általános részének eszköze. Alkalmazására a különböző környezetet igénybevevő tevékenységek engedélyezése során merül fel, nem pedig egy-egy anyaggal vagy hulladéktípussal kapcsolatos konkrét tevékenység vonatkozásában.

A rendelet 1–3. számú mellékletei sorolják fel azokat a tevékenységeket, amelyek megkezdéséhez környezetvédelmi vagy egységes környezethasználati engedély szükséges, s mindkét engedélyezési eljárásban hatásvizsgálati dokumentációt kell készíteni, amely tartalmazza a tevékenység várható hatásainak becslését. A mellékletekben felsorolt tevékenységek között természetesen nagyon sok olyat is találunk, amelyben veszélyes anyagok előállítása vagy felhasználása történik, és a veszélyes hulladékkezelő létesítmények közül is sok ide tartozik.

A hulladékgazdálkodás alapelvei kapcsán már említettem, hogy a Hgt. előírja, hogy a termékek előállítása során arra kell törekedni, hogy minél kevesebb és veszélytelenebb hulladék keletkezzen, a kémiai biztonsági jogszabályok azonban a vegyi anyagokkal kapcsolatos tevékenységek megtervezése kapcsán ezzel a kérdéssel egyáltalán nem foglalkoznak. Nos, az egyetlen kapocs, amelyen keresztül a Hgt. ezen elve mégis érvényesíthetővé válik a kémiai biztonságban, az az általános részhez tartozó engedélyezési eljárás. A tevékenység hatásainak vizsgálata során ugyanis meg kell becsülni, hogy a megvalósítani tervezett technológia alkalmazása során mennyi és milyen hulladék keletkezik, és milyen más alternatívák vannak. Az egységes környezethasználati engedély megadásánál pedig egyenesen feltétel a legjobb elérhető technika alkalmazása, amelynek egyik ismérve épp az, hogy a lehető legkevesebb hulladék „gyártásával” járjon.

Szintén áthidalhatja a jogalkotási hiányosságokat a környezeti hatásvizsgálat elrendelése veszélyes hulladékot újrahasznosító tevékenységet végző üzemek esetében. A 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet alapján kiadott engedélyben ugyanis meghatározzák, hogy az átvett veszélyes hulladékot milyen körülmények között

fogják kezelni az újrahasznosítás során, és így nem kerül ki teljes egészében a hajtások ellenőrzése alól.

Az azonban igaz, hogy a környezetjog általános részének ez a „hézagpótló” jellege véletlenül alakult ki, és nem tudatos jogalkotói koncepció eredménye, így nem is lehet feltételezni, hogy ez alapján mindenféle veszélyes anyaggal végzett tevékenység megfelelően ellenőrizhető lenne.

V. Konklúziók

A környezetvédelmi jog két szektorális területe, a kémiai biztonság és a hulladékokra vonatkozó jog, ezen belül a veszélyes hulladékok szabályozása egymással szorosan összefüggenek. Ennek a szoros kapcsolatnak az alapja a vegyi anyagok életciklusa, amely nem ér véget a hulladékká válással. Ez mindenképpen indokolná, hogy a két terület szabályozása kapcsolatban álljon egymással. Ez a kapcsolat a jelenlegi szabályozásban nagyon gyengén érvényesül: *a)* a Kbt.-ben egy helyen, a vegyi anyag életciklusának meghatározásában, ahol az életciklus végét a hulladékkénti újrafelhasználás vagy ártalmatlanítás jelenti; *b)* a hulladékgazdálkodásban pedig az alapelvek között a kevesebb és veszélytelenebb hulladékkal járó technológia előírása során találkozunk vele. Mindkettő olyan, általános érvényű előírás, amely a konkrét végrehajtási rendeletekre egyelőre alig gyakorol hatást. Az említett kapcsolat ellenére a két szabályozási területet korábban még a környezetjog tudományos irodalmában sem vizsgálták kellően szoros egységben.

A vegyi anyagok életciklusának két szakasza van, ahol a kémiai biztonsági és a hulladékokra vonatkozó jogszabályok egészen konkrétan összekapcsolódnak: az egyik, amikor a vegyi anyagból, a készítményből vagy az árucikkből hulladék lesz, a másik pedig, amikor valamely hulladékot anyagában újrahasznosítanak, így visszaszakerül a forgalomba. Az anyag sorsa jól nyomon követhető mind a kémiai biztonsági, mind a hulladékokra vonatkozó jogszabályok alapján, kivéve pont ezt a két szakaszt az életciklusnak. Itt a jogalkotók nem hidalják át a két terület közötti szakadékot, csupán a környezetjog általános része segít valamennyire, hogy az anyag mégse tűnjön el egészen a szemünk elől. Az általános részi szabályoknak ez a szerepe nem tudatos jogalkotói munka eredménye. Valójában ahhoz, hogy az emberi egészség és a környezet hatékony védelme a veszélyes anyagok káros hatásai ellen hatékony védelmet kapjon, elkerülhetetlen, hogy tudatosan megvizsgálják ezeket a kapcsolódási pontokat, és megfelelő szabályozással vagy a kémiai biztonság, vagy a hulladékokra vonatkozó jogszabályok hatálya alá vonják be ezeket az átmeneti szakaszokat.

A veszélyes hulladékok és a veszélyes anyagok megítélése a büntetőjogban is nagyon különbözik. A veszélyességüket ugyanazon tulajdonságok alapján nyerik el. Mégis, a veszélyes hulladékkal kapcsolatos visszaélés mindig megvalósítja a „hulladékgazdálkodás rendjének megsértését”, míg a veszélyes anyagokkal, készítményekkel vagy termékekkel kapcsolatban csak egyes veszélyességi osztályba

sorolt anyagokkal való visszaélés büntetendő. Ez semmiképpen sem jelenthet megfelelő védelmet a veszélyes anyagok károsító hatásaival szemben.

Az Európai Unió új átfogó kémiai biztonsági rendelete, az 1907/2006/EK rendelet, közismert nevén a REACH 2007. június 1-én lépett hatályba. Legnagyobb horderejű változtatásai közé tartozik, hogy mostantól egy központi közösségi szervnél regisztráltatni kell minden anyagot, szemben azzal, hogy eddig a tagállami hatóságnál kellett törzskönyveztetni az új anyagokat. A REACH egy új közösségi engedélyezési rendszert is be fog vezetni a különösen veszélyesnek tartott anyagok vonatkozásában. Az anyagok regisztrálására fokozatosan fog sor kerülni, kezdve a legnagyobb mennyiségben gyártott vagy importált anyagokkal. Ezzel párhuzamosan tárgyalanná válik a törzskönyvezési eljárás, s ezt a magyar jogszabályok módosításának is követnie kell majd, különben – fölöslegesen – dupla terhet helyeznénk a vegyipari szereplők vállára.

ZSUZSANNA ANDRÁSI

REGULATION OF HAZARDOUS WASTES IN CONSIDERATION OF CHEMICAL SAFETY

(Summary)

Chemical safety and the waste management are two, linking sectoral areas of legislation. The base of this relationship is the life cycle of chemicals which does not finish with conversion into waste. In present legislation this link is hardly emphasized, and even there have been no deep studies within this field. On the other hand, to guarantee the efficient protection of human health and the environment, these points evidently need deep studying and the certain regulation must be explicitly incorporated in details either into environmental law or the regulation of waste management. The REACH regulation mandates the registration of all chemicals in use, and it will establish a new community authorization system regarding the most dangerous suspected substances, which will help solving the discussed challenges at least in its major concerns.

FEHÉR MIKLÓS ZOLTÁN

A közösségi jog az Emberi Jogi Bíróság ítélkezési gyakorlatában

Az Alkotmányszerződés elfogadásával, amelynek I-9. cikk (2) bekezdése kifejezetten rendelkezett arról, hogy az Európai Unió csatlakozik az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez (a továbbiakban: Egyezmény), úgy tűnhetett, végre pont kerül egy több évtizedes történet végére, és végre világossá válik az Európai Unió és intézményeinek az Egyezményhez fűződő viszonya, valamint nem utolsósorban a közösségi jog¹ helye az Egyezmény rendszerében. Mint ismeretes, az Európai Tanács keretei között elfogadott Egyezmény már igen korán megjelent a közösségi jogban, mint az Európai Közösségek Bírósága (a továbbiakban: Európai Bíróság) által az emberi jogok védelmének biztosítása érdekében hivatkozási alapul vett alapjogi katalógus. Az Európai Gazdasági Közösség, mint eredendően gazdasági integrációt célul tűző nemzetközi szervezet keretében fokozatosan nyert teret az emberi jogok közösségi szintű védelmének igénye, és e tekintetben kétségtől az Európai Bíróság tette meg a kezdő lépéseket nevezetes ítéleteivel.² Nem utolsósorban éppen a gazdasági

¹ A Maastrichti Szerződés által létrehozott pilléres szerkezetben a közösségi jog az Unió első pillérét jelentő Európai Közösség keretei között elfogadott jogi aktusokat jelöli, ezzel szemben az uniós jog a közösségi jog mellett a másik két pillér keretei között elfogadott jogi aktusokat is magában foglalja. Amint alább bemutatásra kerül, az Emberi Jogok Európai Bírósága elé ezidáig nem került olyan ügy, amelyben az Unió második vagy harmadik pillére keretében elfogadott jogi aktusok és az Egyezmény összeegyeztethetőségének kérdése merült volna fel, annak ellenére, hogy például a harmadik pillért jelentő büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében elfogadott jogi aktusok sok szempontból érinthetik az Egyezményben garantált jogokat. A jelen írásban csak a közösségi jogról esik szó, ugyanakkor az Emberi Jogi Bíróság által a közösségi jogi jogforrások tekintetében mára kialakított – később bemutatandó – megközelítés megítélésem szerint megfelelően transzponálható a második és harmadik pilléres jogforrásokra is, azzal, hogy ennek során vizsgálni kell e jogi aktusok természetét, nevezetesen azt, hogy az egyes jogi aktusok végrehajtása során a tagállamok mennyiben rendelkeznek mérlegelési jogkörrel. Tekintettel arra, hogy az elfogadás előtt álló Reformszerződés értelmében a pilléres szerkezet megszűnik és az Unió jogforrási rendszere egységesül, a közösségi jog és az uniós jog közötti megkülönböztetés érvényét veszti.

² Lásd többek között a 29/69. sz. *Stauder-ügyben* hozott ítéletet (Európai Bírósági Határozatok Tára, EBHT 1969, 419. p.), a 11/70. sz. *Internationale Handelsgesellschaft* ügyben hozott ítéletet

tartalmú célkitűzések érvényesítésének igénye készítette arra az Európai Bíróságot, hogy az emberi jogokat beemelje a közösségi jog keretei közé, ennek hiányában ugyanis a tagállamok vonakodtak elfogadni a közösségi jog elsőbbségének tételét, amely az integráció működéséhez elengedhetetlen volt.

A tagállami alkotmánybíróságok előtt a kérdés úgy merült fel, hogy a közösségi jog elsőbbségének érvényesülése kizárhatja-e adott esetben a tagállami alkotmányok rendelkezéseinek – így azok alapvető jogokat megfogalmazó szabályainak – alkalmazását. Mint ismeretes, egyes tagállamok alkotmánybíróságai (vagy hasonló alkotmányvédő funkciót ellátni hivatott legfelsőbb bírói fórumai) csak komoly fenntartásokkal fogadták el a közösségi jog elsőbbségének elvét,³ e tekintetben a legismertebb feltehetőleg a német alkotmánybíróság álláspontja, amely szerint mivel a Közösség nem rendelkezett közvetlenül választott, demokratikus legitimációval bíró parlamenttel, illetve nem rendelkezett az alapvető jogok kodifikált katalógusával, fennállt annak veszélye, hogy a közösségi jog és a német alaptörvényben rögzített alapvető jogok összeütközésbe kerülnek, ilyenkor pedig a német alkotmányban meghatározott alapjogok garanciáinak kell elsőbbséget élvezniük mindaddig, amíg a Közösség szervei a normaütközést meg nem szüntetik.⁴ A német alkotmánybíróság a közösségi jog feltétlen elsőbbségét elutasítva fenntartotta magának a jogot, hogy a német alkotmányban garantált alapjogok védelme érdekében a közösségi jog ellenében is fellépjen, ugyanakkor 1986-ban már némileg finomítva álláspontján úgy foglalt állást, hogy mindaddig, amíg az emberi jogokat a Közösség, és különösen az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata hatékony védelemben részesíti, nem él azon hatáskörével, hogy a közösségi jog rendelkezéseit a német alaptörvény fényében felülvizsgálja, és adott esetben azok érvényessége tekintetében állást foglaljon.⁵ Mint látni fogjuk, e megközelítés kísértetiesen hasonlít az Emberi Jogi Bíróság által megfogalmazott állásponthez, amely szerint mindaddig, amíg a közösségi jog biztosítja az emberi jogok Egyezményrel egyenértékű védelmét, nem kíván élni azon jogosítványával, hogy az Európai Unió tagállamainak felelősségét vizsgálja a közösségi jog végrehajtása során elfogadott nemzeti intézkedések Egyezményrel fennálló összhangja tekintetében, ami egyúttal az adott tagállam által végrehajtott közösségi jogi aktus felülvizsgálatát is jelentené.

Az emberi jogok közösségi jogon belüli érvényesülésének kiteljesedéséhez ugyan az Európai Bíróság adta meg a kezdő lökést, de ezt hamar követte az emberi jogok megjelenése az elsődleges és a másodlagos közösségi jogban egyaránt. Már 1977-ben közös nyilatkozatot fogadott el az Európai Parlament, a Tanács és a

(EBHT 1970, 1001. p.), a 4/73. sz. *Nold-ügyben* hozott ítéletet (EBHT 1974, 491. p.) és a 44/79. sz. *Hauer-ügyben* hozott ítéletet (EBHT 1979, 3727. p.).

³ Lásd VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNKA: *Az Európai Unió joga*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 306–313. p.

⁴ Az ún. *Solange-I ügyben* hozott ítélet, BVerfGE 37, 271, 1974.

⁵ Az ún. *Solange-II ügyben* hozott ítélet, BVerfGE 73, 339, 1986.

Bizottság, amelyben megerősítették, hogy hatásköreik gyakorlása során tiszteletben tartják az emberi jogokat, ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiban és az Egyezményben megjelennek. E nyilatkozatot több másik követte, az Egységes Európai Okmány (1986) preambuluma pedig már bekerült egy hivatkozás az Egyezményre. Az 1993-ban hatályba lépett Maastrichti Szerződéssel került be az elsődleges közösségi jog kötőerővel bíró rendelkezései közé az alapvető jogok tiszteletben tartásának az Európai Unió és a Közösség intézményeit terhelő kötelezettsége. A következő, szimbolikus jelentőségű lépés az Európai Unió Alapjogi Chartájának ünnepélyes kihirdetése volt 2000 decemberében. A Charta megalkotásának célja elsősorban nem az újítás volt – az Alapjogi Chartában megfogalmazott jogok között fellelhető az Egyezményben és annak jegyzőkönyveiben foglalt valamennyi alapjog és szabadság, valamint megjelennek a közösségi jog különböző szintjein már megfogalmazott alapjogok is⁶ –, hanem az, hogy a közösségi jogrend által elismert emberi jogok láthatóbbá váljanak, mégpedig egy ünnepélyes, emelkedett hangvételű dokumentumban. Mivel az Alapjogi Charta nyilatkozat formájában került elfogadásra, jogi kötőerővel máig nem rendelkezik,⁷ ennek ellenére egyre gyakrabban jelenik meg hivatkozási alapként – az Egyezmény mellett – az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában.⁸

Azonnal felmerül a kérdés, hogy ha európai szinten már létezik egy olyan dokumentum, amely az emberi jogok és alapvető szabadságok kimerítőnek tekinthető felsorolását tartalmazza, és ha ez a dokumentum egyébként az Európai Unió valamennyi tagállamát kötelezi – hiszen egytől-egyig az Egyezményben részes felek –, miért van szüksége az Európai Uniónak saját alapjogi katalógusra, miért nem veti alá magát – akár egyoldalúan is – az Egyezménynek. Az Európai Bizottság már 1977-ben felvetette egy memorandumban⁹ az Egyezményhez történő

⁶ PESCATORE, P.: La coopération entre la cour communautaire, les juridictions nationales et la cour européenne des droits de l'homme dans la protection des droits fondamentaux. 1952–2002, *Cinquantième anniversaire de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Luxembourg, 119–137. p., 126. p.

⁷ A Charta az Alkotmányszerződéssel, mint annak integráns része nyert volna jogi kötőerőt. Az Alkotmányszerződés kudarca ellenére az Alapjogi Charta a jelenleg kidolgozás alatt álló Reformszerződés értelmében is jogi kötőerővel fog rendelkezni, azzal, hogy a Charta szövege nem kerül be a módosítandó alapszerződések szövegébe.

⁸ Lásd például a C-540/03. sz. *Parlament kontra Tanács* ügyben 2006. június 27-én hozott ítéletet (EBHT 2006., I-5769. o.), a C-432/05. sz. *Unibet-ügyben* 2007. március 13-án hozott ítéletet (Az EBHT-ban még nem tették közzé, elérhető az Európai Bíróság honlapján: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=FR&Submit=rechercher&numaff=C-432/05>) és legutóbb a C-303/05. sz. *Advocaten voor de Wereld* ügyben 2007. május 3-án hozott ítéletet (Az EBHT-ban még nem tették közzé, <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=FR&Submit=rechercher&numaff=C-303/05>).

⁹ A Bizottság memorandumja az Európai Közösségek csatlakozásáról az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez, *Bulletin of the European Communities*, Supplement 2/79.

csatlakozás kérdését, a Tanács azonban ekkor még feltehetőleg nem érzett késztetést a kérdés felkarolására. 1990-es közleményével¹⁰ a Bizottság újabb próbálkozást tett, aminek az eredménye az lett, hogy három évvel később a Tanács tanácsadó vélemény iránti kérelemmel fordult az Európai Bírósághoz, amelyben azt a kérdést tette fel, hogy a Közösség csatlakozása az Egyezményhez összeegyeztethető volna-e az EK-Szerződéssel. Az Európai Bíróság 2/94. sz. véleményében¹¹ megerősítette, hogy az emberi jogok a közösségi jogrend részét képezik, az emberi jogok tiszteletben tartása a közösségi jogi aktusok érvényességének feltétele és az Egyezmény kiemelt helyet foglal el azon források között, amelyekből inspirációt merít emberi jogi ítélkezési gyakorlata során. Megállapította ugyanakkor, hogy Közösség csatlakozása az Egyezményhez alapvető változással járna az emberi jogok védelmének közösségi rendszerében, mivel a Közösség egy tőle elkülönült nemzetközi intézményrendszer részévé válna, és az Egyezmény valamennyi rendelkezése a közösségi jogrend részét képeznék. Erre az alkotmányos jelentőségű változásra azonban a Szerződés módosítása nélkül nem kerülhet sor. Az Európai Bíróság határozata nyomán a csatlakozás kérdése egy időre lekerült a napirendről, és csak az Alkotmányszerződés szövegeztésekor került újra elő. Ezzel párhuzamosan azonban, mint fentebb láttuk, a tagállamok megalkották az Alapjogi Chartát, igaz, ez utóbbinak sem biztosítottak mindeztidáig kötelező jogi erőt.

Természetesen az, hogy az Alkotmányszerződés, majd az azt kiváltani hivatott Reformszerződés tartalmaz egy az Európai Uniónak az Egyezményhez történő csatlakozását lehetővé tévő felhatalmazó rendelkezést, nem jelenti, hogy e csatlakozás nem igényli magának az Egyezménynek is az újragondolását,¹² hiszen az Európai Unió csatlakozásával az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Emberi Jogi Bíróság) egy nemzetközi intézmény és az általa kibocsátott jogi aktusok tekintetében nyer lehetőséget az Egyezménynek való megfelelés vizsgálatára. Első pillantásra ez roppant horderejű változásnak tűnhet, amint azonban alább látni fogjuk, az Emberi Jogi Bíróság az utóbbi évtizedekben a közösségi jogi aktusokkal valamilyen formában összefüggésben álló, eléje kerülő ügyekben már igen messze jutott azon az úton, amelynek végállomásaként formálisan is felülvizsgálati jogkört nyerhet az Európai Unió keretében elfogadott jogi aktusok felett. Tekintettel arra, hogy e felülvizsgálatra közvetlen felhatalmazással egyelőre nem rendelkezik, a közösségi jogi aktusok Egyezménnyel való összhangjának kikényszerítésére

¹⁰ A Bizottság közleménye a Közösség csatlakozásáról az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez valamint annak egyes jegyzőkönyveihez, SEC (90) 2087.

¹¹ EBHT 1996, I-2827. p.

¹² Az Egyezmény 14. jegyzőkönyve – amely még nem lépett hatályba – e tekintetben egyelőre még csak deklarálja azt a lehetőséget, hogy az Unió csatlakozhat az Egyezményhez. A csatlakozás azonban olyan új problémákat vet fel, amelyek részletesebb szabályozást igényelnek mind az anyagi szabályok, mind az eljárási kérdések szempontjából.

közvetett módon, az Egyezményben részes uniós tagállamokat az Egyezmény betartásáért terhelő felelősségen keresztül talált lehetőséget.

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága (a továbbiakban: Emberi Jogi Bizottság) – amely az Egyezmény intézményrendszerének 1998-ban bekövetkezett reformjáig az Emberi Jogi Bíróság elé benyújtott kérelmek elfogadhatósága tekintetében végzett szűrő szerepet – már 1958-ban megállapította, hogy az Egyezményben részes államok attól függetlenül felelősségre vonhatóak az Egyezmény alapján, hogy egyéb nemzetközi kötelezettségvállalásaik akadályozzák az Egyezmény szerinti kötelezettségeik teljesítésében,¹³ vagyis önmagában az, hogy szuverenitásuk egy részéről, egyes hatásköreik gyakorlásáról lemondanak egy nemzetközi szervezet javára, amely így e hatásköröket az adott államtól függetlenül, belső jogalkotás útján gyakorolja, nem mentesíti a tagállamot azon felelősség alól, amellyel az Egyezmény alapján az emberi jogok biztosítása terén terheli. A kérdés valójában az volt, hogy az Egyezmény tiszteletben tartását garantálni hivatott intézmények, az Emberi Jogi Bizottság és az Emberi Jogi Bíróság miként ítélik meg a tagállamok felelősségét, és hogy e felelősség vizsgálatán keresztül közvetve állást kívánnak-e foglalni egyes konkrét ügyekben a közösségi jog Egyezményének való megfelelése tekintetében.

Az Európai Unióban viselt tagságukból eredően a tagállamok részt vesznek mind a közösségi jog elsődleges jogforrásainak – azaz az alapító szerződések és ezzel egyenrangú, a tagállamok között kötött nemzetközi szerződések –, mind másodlagos jogforrásainak – a Közösség intézményei által elfogadott jogi aktusok – elfogadásában. A közösségi jogforrások e két típusának megkülönböztetése a vizsgált kérdés szempontjából különös jelentőséggel bír, hiszen míg az elsődleges közösségi jog elfogadásához a tagállamok egyhangú szavazata szükséges, a másodlagos közösségi jog körében a többségi szavazás alkalmazása révén egyes tagállamok támogatása nélkül is elfogadhatók jogi aktusok. Ez a tény árnyalhatja az ilyen aktus elfogadása ellen szavazó, de az elfogadott jogi aktus által kötelezett tagállam felelősségének kérdését.

Az elsődleges közösségi jogi jogforrások a klasszikus nemzetközi szerződések jegyeit viselik magukon, így a nemzetközi jog szempontjából a nemzetközi szerződésekre, illetve adott esetben az államok nemzetközi jogi felelősségére irányadó szabályok alapján ítélandóek meg, függetlenül attól, hogy a közösségi jogrendben milyen sajátos szereppel rendelkeznek, és hogy a szerződő államok közötti kapcsolatokban milyen további, csak a közösségi jogrendre jellemző hatásokat fejtenek ki. Az ilyen elsődleges közösségi jogi jogforrások szerepét, és a tagállamokat ezek elfogadásával összefüggésben az Egyezmény alapján terhelő kötelezettségeket vizsgálta az Emberi Jogi Bíróság a *Matthews-ügyben*.¹⁴ A felperes

¹³ Az *X. kontra Németország ügyben* hozott határozat (1958., A. sorozat, 256. p.).

¹⁴ A *Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben* 1999. február 18-án hozott ítélet (Ítéletek és Határozatok Tára, 1999-I. p.).

a közösségi jog egy elsődleges jogforrása, a Közgyűlés képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló 1976. szeptember 20-i okmány¹⁵ egy mellékletének azon rendelkezését kifogásolta az Emberi Jogi Bíróság előtt, amelyből kifolyólag Gibraltár lakói nem vehettek részt az európai parlamenti választásokon, és így képviselet nélkül maradtak e közösségi intézményben.

Az Emberi Jogi Bíróság ezúttal is abból indult ki, hogy az Egyezmény eredendően nem zárja ki azt, hogy az Egyezményben részes tagállamok egyes hatásköreiket átruházzák egy nemzetközi szervezetre, feltéve, hogy az Egyezmény által biztosított jogok érvényesülése biztosított. E jogok érvényesüléséért a tagállamok felelősek, a hatáskör-átruházás e felelősséget nem szünteti meg.¹⁶ Ebben a megállapításban lényegében a nemzetközi jog azon szabálya jelenik meg, amely szerint egy korábbi nemzetközi szerződés alapján fennálló kötelezettségek alól egy később megkötött szerződés csak a szerződő felek azonossága esetén mentesíthet.¹⁷ Mivel pedig az Egyezményben részes felek és az Európai Unió tagállamai nem azonosak, a tagállamok által később elfogadott nemzetközi szerződések nem ronthatják le az Egyezmény szabályainak érvényesülését, e szabályok megsértése esetén fennáll felelősségük.

Az Emberi Jogi Bíróság megállapította, hogy az Egyesült Királyságot, amely az 1976-os okmányt, illetve a Maastrichti Szerződést – amely az Európai Parlament hatásköreit oly mértékben bővítette, hogy hatálybalépését követően e testület mindenképpen az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke¹⁸ szerinti törvényhozó testületnek minősült – aláírta, felelősség terheli azért, hogy az e cikkben meghatározottak Gibraltár területén is érvényesüljenek. Az Emberi Jogi Bíróság úgy ítélte meg, hogy az Egyesült Királyság megsértette e cikket azzal, hogy a gibraltári lakosok számára nem tette lehetővé az európai parlamenti választásokon való részvételt. Az ítélet utal rá, hogy az 1976-os okmány nem „közönséges” közösségi jogszabály, hiszen az elsődleges közösségi jog része, amelynek felülvizsgálatára az Európai Bíróság hatásköre nem terjed ki. Az Egyesült Királyság felelősségét az alapozta meg, hogy „szabad akaratából” vállalt olyan nemzetközi kötelezettséget, amely az Egyezménnyel ellentétesnek bizonyult.

Kérdésként merül fel ezek után, hogy hasonló felelősség megállapítható-e a másodlagos közösségi jogi aktusok esetében, amelyek elfogadásához nincs szükség a tagállamok egyhangú szavazatára, így annak ellenére kötelezhetik valamely

¹⁵ Az Európai Parlament korábbi elnevezése volt Közgyűlés (Assemblée).

¹⁶ A *Matthews-ügyben* hozott ítélet 32. §-a.

¹⁷ DE SCHUTTER, O. – L'HOEST, O.: La Cour européenne des droits de l'homme juge du droit communautaire: Gibraltar, l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme. *Cahiers Droit Européen* (2000) 35, 141. p., 167. p.

¹⁸ „A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését.”

tagállamot, hogy az adott jogi aktus elfogadását nem támogatta. Ebben az esetben a tagállamot két, adott esetben egymással ellentétbe kerülő kötelezettség terheli: egyrészt tartózkodnia kell a korábban kötött nemzetközi szerződés – esetünkben az Egyezmény – megsértésétől, másrészt köteles tiszteletben tartani a nemzetközi szervezet – itt a Közösség – által az átruházott hatáskörök gyakorlásával elfogadott jogi aktust, hiszen ellenkező esetben a nemzetközi szervezeten belül vonható felelősségre, amennyiben erre rendelkezésre állnak megfelelő mechanizmusok. A kérdés némileg sarkítottan felvethető úgy is, hogy nem jelentheti-e *eleve* az Egyezmény megsértését az, ha egy szerződő fél úgy ruház át hatásköröket egy nemzetközi szervezetre, hogy nem rendelkezik eszközzel arra, hogy a nemzetközi szervezet által elfogadott jogi aktusok tekintetében minden körülmények között biztosítsa azok megfelelését az Egyezménynek.¹⁹

Az Emberi Jogi Bizottság az *M & Co. ügyben*²⁰ foglalkozott részletesen a Közösség tagállamait az Egyezmény keretében terhelő felelősség kérdésével a másodlagos közösségi jogi aktusokkal és a Közösség egyéb, a tagállamokra nézve kötelező határozatával – a konkrét ügyben az Európai Bíróság határozatával – összefüggésben. Ezen ügy alapjául az szolgált, hogy a kérelmezők korábban az Európai Bíróság előtt megtámadták az Európai Bizottság egy versenyjogi határozatát, amely eljárásban végül csak részlegesen lettek pernyertesek, így a német szövetségi igazságügyi miniszter az Európai Bizottság által kiszabott versenyjogi bírságra vonatkozóan végrehajtást rendelt el. A felperesek ezt követően az Emberi Jogi Bírósághoz fordultak, azt állítva, hogy az Európai Bíróság eljárása során megsértették az Egyezmény 6. cikkének (2) bekezdését (amely az ártatlanság vélelmét fogalmazza meg) és (3) bekezdésének c) pontját (amely az eljárás során érvényesítendő védelemhez való jogot állapítja meg). A felperesek álláspontja az volt, hogy Németország azon kötelessége, hogy garantálja az Egyezményben foglalt jogok érvényesülését, minden más nemzetközi kötelezettségvállalást megelőző, ezért a miniszternek a végrehajtás elrendelése előtt meg kellett volna vizsgálnia, hogy az Európai Bíróság eljárása és ítélete összhangban áll-e az Egyezménnyel. Az alperes Németország azzal érvelt, hogy nem felelős az Egyezmény alapján a Közösség jogi aktusaiért vagy határozataiért, ezért nem kellett vizsgálnia, hogy a szóban forgó ítéletet olyan eljárásban hozták-e meg, amely megfelel az Egyezményben foglaltaknak. Németország szerint az a tény, hogy hatásköreinek egy részét átruházta a Közösségre, nem alapozhatta meg felelősségét, hiszen az azt jelentené, hogy a Közösség valamennyi aktusa közvetett módon alá volna vetve az Emberi Jogi Bizottság, illetve az Emberi Jogi Bíróság felülvizsgálatának, ez azonban ellentmondana azon általánosan elfogadott elvnek, mely szerint az Egyezmény nem

¹⁹ DE SCHUTTER, O. – L'HOEST, O. (2000), 170. p.

²⁰ Az *M & Co. kontra Németország ügyben* 1990. január 9-én hozott határozat (1990., A. sorozat, 138. p.).

alkalmazandó a Közösségre, és csak akkor volna rá nézve kötelező, ha ahhoz csatlakozna.

Az Emberi Jogi Bizottság határozatában előjáróban felidézte, hogy a közösségi szervek eljárásának vagy határozatainak vizsgálatára *ratione personae* nem rendelkezik hatáskörrel, mivel a Közösség nem részese az Egyezménynek. A konkrét ügyben ugyanakkor az Európai Bizottság illetve az Európai Bíróság határozatának végrehajtása érdekében kibocsátott miniszteri határozat már nemzeti aktusnak minősült, így a panasz az Emberi Jogi Bizottság szerint *ratione personae* mégis elfogadható volt, hiszen az Egyezmény 1. cikke értelmében az Egyezményben részes államok felelősséggel tartoznak szerveik minden cselekvéséért vagy mulasztásáért, függetlenül attól, hogy azok belső jogi norma alapján vagy valamely nemzetközi kötelezettség alapján járnak-e el. Azt kellett tehát megvizsgálni, hogy megalapozza-e Németország felelősségét az, hogy a vitatott határozat egy olyan – az Egyezménnyel ellentétesnek tartott – eljárásban született, amely eljárás alapjául nem más szolgált, mint hogy Németország egyes hatásköreinek gyakorlását átengedte a Közösségnek. A Bizottság ennek vizsgálata során abból indult ki, hogy egy az ügyben vitatotthoz hasonló eljárás a hatáskör-átruházás hiányában belső jogi eljárás volna, vagyis az Egyezmény hatálya alá tartozna. Az Egyezményben részes államok egyes hatásköreiket átruházhatják nemzetközi szervezetekre, ugyanakkor e hatáskör-átruházás nem zárja ki a részes államok felelősségét az Egyezmény olyan megsértéséért, amely az átruházott hatáskörök gyakorlása során következik be. Ha ugyanis kizárná, az Egyezmény garanciáit – a hatáskör-átruházás révén – tudatosan korlátozni lehetne, vagy ki lehetne zárni, ami az Egyezményt megfosztaná kötelező jellegétől. Márpedig az Egyezménynek, mint az emberi jogok védelme eszközének hatékony és tényleges érvényesülést kell biztosítani, ezért a hatáskörök egy nemzetközi szervezetre történő átruházása csak akkor nem összeegyeztethetetlen az Egyezménnyel, ha ez a nemzetközi szervezet biztosítja az emberi jogok egyenértékű védelmét.

Az Emberi Jogi Bizottság ezután felidézte azt a folyamatot, amelynek során az emberi jogok megjelentek a közösség jogrendben, és megállapította, hogy bár eredetileg a Közösség alapító szerződesei nem tartalmaztak emberi jogokat, a közösségi intézmények közös nyilatkozatukban már korán elkötelezték magukat az emberi jogok tiszteletben tartása mellett, és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében a közösségi jogi aktusok érvényességének feltétele az emberi jogoknak való megfelelés. Az Emberi Jogi Bizottság úgy foglalt állást, hogy a közösségi jogban rendelkezésre állnak azok a jogintézmények, amelyek biztosítják, hogy a kérelmezők panaszát elbírálják, és érdemben orvosolják is, ha ez szükséges. Márpedig az Európai Bíróság a kérelmezők panaszát megvizsgálta, és nem állapította meg alapjogaik megsértését. Az Emberi Jogi Bizottság az *M. & Co. ügyben* a kérelmet végül, mint *ratione materiae* elfogadhatatlant utasította el, arra a

következtetésre jutva, hogy a hatáskörök nemzetközi szervezetekre történő átruházásának logikájával ellentétes volna az, ha a hatáskört átruházó államnak minden alkalommal vizsgálnia kellene a nemzetközi szervezet egy határozatának végrehajtása esetén, hogy annak elfogadására az Egyezményrel összhangban került-e sor.

Az Emberi Jogi Bizottság megközelítése nem véletlenül tűnik ismerősnek, az egybecseng a német alkotmánybíróság fentebb már ismertetett megközelítésével. Az *M. & Co. ügyben* hozott határozatból mindezek alapján úgy tűnhetett, az Emberi Jogi Bizottság mindaddig elfogadhatatlannak fogja minősíteni a közösségi jogon alapuló tagállami aktusok ellen benyújtott kereseteket, amíg a közösségi jog az emberi jogok megfelelő szintű védelmét biztosítja. Ehhez képest meglepetést okozott, amikor az Emberi Jogi Bíróság 1996-ban, a *Cantoni-ügyben*²¹ mégis elfogadhatónak nyilvánított egy olyan kérelmet, amelyet a francia egészségügyi törvény egyes olyan rendelkezéseit kifogásolva nyújtottak be, amelyek a 65/65/EGK irányelv²² rendelkezéseit ültették át. Az a tény, hogy a vizsgált nemzeti jogszabály egy irányelvet ültetett át, az Emberi Jogi Bíróság szerint nem vonta ki azt az Egyezmény tárgyi hatálya alól, vagyis – bár a konkrét ügyben az emberi jogi jogsértés nem volt megállapítható – elvileg vizsgálhatónak tartotta az irányelv rendelkezéseit átültető tagállam felelősségét. Bár maga az Emberi Jogi Bíróság ítéletében meglehetősen lakonikusan fogalmazott, a jogirodalomban az a magyarázat született e döntésre vonatkozóan, hogy az Emberi Jogi Bíróság itt kifejezetten az irányelv sajátosságait alapul véve határozott, vagyis arra a tényre volt figyelemmel, hogy az EK-Szerződés értelmében a tagállamok az irányelvek átültetése tekintetében meglehetősen szabadsággal rendelkeznek, hiszen „mindössze” az irányelv által kitűzött célok elérésére terjed ki kötelezettségük, következésképpen az irányelvet átültető tagállami jogszabály olyan aktusnak minősül, amely minden tekintetben az Emberi Jogi Bíróság által végzett felülvizsgálat hatálya alá tartozhat.²³

Az Emberi Jogi Bíróság a *Cantoni-ügyben* és az időben ezt követő, fent már tárgyalt *Matthews-ügyben* hozott ítéleteivel felülírta az Emberi Jogi Bizottság által az *M. & Co. ügyben* képviselt önkorlátozó álláspontot, és mint láttuk a *Matthews-ügyben* nemcsak hogy vizsgálhatónak gondolta az Egyesült Királyság felelősségét, de meg is állapította azt. E két ügyben ugyanakkor az Emberi Jogi Bíróság olyan közösségi jogi aktusokkal kapcsolatban fogalmazta meg álláspontját, amelyek végrehajtása során a tagállamok rendelkeznek több vagy kevesebb mozgástérrel, az

²¹ A *Cantoni kontra Franciaország ügyben* 1996. november 15-én hozott ítélet (1996., A. sorozat, 1614. p.)

²² A Tanács 1965. január 26-i 65/65/EGK irányelve a törzskönyvezett gyógyszerkészítményekre vonatkozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított rendelkezések közelítéséről (HL 1965., 22., 369. p.).

²³ KUHNERT, K.: Bosphorus – Double standards in European human rights protection? *Utrecht Law Review*, (2006) 2, 177–189. p., 180–181. p.

elsődleges közösségi jog esetében az érintett tagállam egyetértése nélkül sor sem kerülhet a jogforrás elfogadására, a másodlagos közösségi jogforrások közé tartozó irányelv pedig olyan sajátosságokkal rendelkezik, amelyek miatt annak átültetése kapcsán számon kérhető rajta az Egyezménynek megfelelő szabályozási megoldás megválasztása. Ezzel szemben a 2005-ben a *Bosphorus Airlines ügyben*²⁴ hozott ítéletében az Emberi Jogi Bíróságnak a közösségi rendeletek végrehajtása során felmerülő tagállami felelősséggel kapcsolatban kellett állást foglalnia, és ezúttal megragadta az alkalmat, hogy általánosságban is foglalkozzon a közösségi jog megítélésének és a tagállamok felelősségének kérdésével, és hogy kialakítson egy olyan kiegyensúlyozott megközelítést, amely a közösségi jogi aktusok feletti felülvizsgálat lehetőségét ugyan biztosítja számára, de mégsem kell attól tartania, hogy a közösségi jogi aktusok ellen irányuló keresetek áradata indul meg felé.²⁵

A *Bosphorus Airlines ügyben* az alapul szolgáló jogvita egy török légitársaság tulajdonát képező és egy Jugoszláviában bejegyzett légitársaságnak bérbe adott repülő Írországbán történő zár alá vételével volt kapcsolatos. Az ír hatóságok a zár alá vételt a 990/93 tanácsi rendeletet²⁶ végrehajtó nemzeti jogszabály alapján foganatosították, a rendelet maga pedig az ENSZ Biztonsági Tanácsának 820. (1993) számú határozatán alapult, amely a volt Jugoszlávia tekintetében szankciók alkalmazását rendelte el. A török társaság az ír bíróságokhoz fordult, ahonnan végül az Európai Bíróság elé került az ügy, amely úgy foglalt állást,²⁷ hogy a 990/93 rendelet által elrendelt szankciók olyan alapvető közérdekű célokat szolgálnak – nevezetesen Jugoszlávia visszatartását újabb emberi jogi jogsértések elkövetésétől –, amelyekhez mérten a repülőgép zár alá vétele nem minősíthető a tulajdonhoz való jog vagy a foglalkozás szabad gyakorlásához való jog aránytalan sérelmének.²⁸

Az Emberi Jogi Bíróság a *Bosphorus Airlines ügyben* tehát egy olyan helyzettel szembesült, amelyben egy tagállam egy közvetlenül alkalmazandó, általánosan kötelező és mérlegelési jogot nem engedő közösségi jogi aktust hajtott végre (amely utóbbi ráadásul egy ugyancsak kötelezően alkalmazandó ENSZ BT határozatot jelenített meg a közösségi jogban). Tekintettel arra, hogy a konkrét intézkedés, a repülőgépek zár alá vétele az ír hatóságok aktusával valósult meg, és a felperesek, mint ezen intézkedés címzettjei felett ekképpen az ír állam joghatóságot gyakorolt, az Emberi Jogi Bíróság megállapította, hogy a felperes társaság keresete *ratione*

²⁴ A *Bosphorus Airlines kontra Írország ügyben* 2005. június 30-án hozott ítélet (még nem tették közzé, az ítélet elérhető az Emberi Jogi Bíróság honlapján: <http://www.echr.coe.int>).

²⁵ HOFFMEISTER, F.: *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirket v. Ireland*. App. No. 45036/98, *The American Journal of International Law*, (2006) 100, 442–449. p., 447. p.

²⁶ A Tanács 1993. április 26-i 990/93/EGK rendelete az Európai Gazdasági Közösség és a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság (Szerbia és Montenegró) közötti kereskedelemről (HL 1993, L 102., 14. p.).

²⁷ A C-84/95. sz. *Bosphorus-ügyben* 1996. július 30-án hozott ítélet (EBHT 1996, I-3953. p.).

²⁸ A C-84/95. sz. *Bosphorus-ügyben* hozott ítélet 25–26. pontja.

loci, personae és materiae az Egyezmény hatálya alá tartozik. Azt is megállapította ugyanakkor, hogy az ír hatóságok számára sem a közösségi jog, sem a nemzeti jog alapján nem állt rendelkezésre mérlegelési jogkör a vitatott aktus meghozatala során, hiszen a 990/93 rendeletben meghatározott kötelezettségeiknek tettek eleget.²⁹

Az Emberi Jogi Bíróság ítéletében – az ismertetett korábbi ítéletek fényében már aligha meglepő módon – megállapította, hogy az olyan nemzeti jogszabályt, amelyet az érintett állam valamely nemzetközi kötelezettségének végrehajtása érdekében fogadott el, mindaddig az Egyezménnyel összhangban lévőnek kell elfogadni, amíg a szóban forgó nemzetközi szervezet biztosítja az emberi jogok védelmének „egyértékű védelmét”, amely egyaránt magában foglalja e jogok és a betartatásukra szolgáló mechanizmusok biztosítását. Az Emberi Jogi Bíróság az ítélet tanúsága szerint az „egyenértékűség” fogalma alatt nem azonosságot ért, hanem „összemérhetőséget” („comparable”), tekintettel arra, hogy az azonos védelem megkövetelése nem feltétlenül szolgálná a nemzetközi együttműködés kitűzött céljait. Másrészt az „egyenértékű védelem” fennállására vonatkozó megállapítás nem tekinthető véglegesnek, mivel az az emberi jogok védelmében bekövetkező változások fényében bármikor felülvizsgálható.³⁰

Az Emberi Jogi Bíróság ezt követően arra keresett választ, hogy jelen esetben – a Közösség tekintetében – megállapítható-e az „egyenértékű védelem” fennállása. Az Emberi Jogi Bíróság utalt arra a folyamatra, amelynek során a közösségi jogrendben az emberi jogok védelme kiteljesedett, a korai jogesetektől egészen az Egyezményhez történő csatlakozást előíró – még hatályba ugyan nem lépett – Alkotmány szerződésig. Az Emberi Jogi Bíróság megállapította, hogy az „egyenértékű védelem” fennállásának megállapításához az is szükséges, hogy az ekképpen elismert jogoknak a magánszemélyek érvényt is tudjanak szerezni, ezért ítéletében kitér a közösségi jogszabályokkal szemben a magánszemélyek számára nyitva álló jogorvoslati lehetőségekre, és arra a következtetésre jut – megemlítve, de nem kizáró okként kezelve azt a tényt, hogy az EK-Szerződés és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a magánszemélyek közvetlen keresetindítási joga igen korlátozott³¹ –, hogy a jogorvoslati rendszer – amely az Emberi Jogi Bíróság szerint az előzetes döntéshozatali eljárás igénybevételével elsősorban a nemzeti bíróságok munkájában teljesedik ki – megfelel az „egyenértékű védelem” feltételének. Mindezek alapján fennáll a védelem, hogy Írország nem sértette meg az Egyezményt, amikor a Közösségben fennálló tagságából eredő kötelezettségeit hajtotta végre.

Az Emberi Jogi Bíróság által megállapított „egyenértékű védelem” védelme

²⁹ A *Bosphorus Airlines* ügyben hozott ítélet 137. és 148. pontja.

³⁰ A *Bosphorus Airlines* ügyben hozott ítélet 152–156. pontja.

³¹ CONSTANTINESCO, V.: C'est comme si c'était fait? (Observations à propos de l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme [Grande Chambre] *Bosphorus Airlines*, du 30 Juin 2005), *Cahiers de Droit Européen*, (2007) 42, 363–378. p., 371. p.

ugyanakkor nem megdönthetetlen, a *Bosphorus Airlines ítélet* értelmében e vélelem megdönthető egyes konkrét ügyekben, amennyiben bebizonyosodik, hogy az Egyezményben szereplő jogok biztosítása kapcsán „nyilvánvaló hiányosságok” érhetőek tetten. Ilyen esetekben a nemzetközi szervezet által megjelenített nemzetközi együttműködés érdekeivel szemben előnyt élvez az Egyezmény, amely az emberi jogok terén az „európai közrend alkotmányos instrumentuma”.³² Az Emberi Jogi Bíróság tehát lényegében fenntartotta magának a jogot annak ellenőrzésére, hogy a tagállami intézkedés alapjául szolgáló közösségi jogi aktus megfelel-e az Egyezmény által támasztott követelményeknek.³³

Az ítéletben az Emberi Jogi Bíróság azt is kiemelte, hogy az Egyezményben részes államok továbbra is teljes mértékben felelősséggel tartoznak azon aktusaiért, amelyek nem tartoznak „szorosan vett” nemzetközi kötelezettségeik körébe. Erről van szó, amikor egy állam a szóban forgó aktus tekintetében a közösségi jog által engedett mérlegelési jogkörrel rendelkezik, mint a fent említett *Cantoni-ügyben*, illetve ilyen az a helyzet is, amikor egy állam „szabad akaratából” csatlakozik egy nemzetközi instrumentumhoz, mint a fent ugyancsak tárgyalt *Matthews-ügyben*. Ezekben az esetekben tehát nem érvényesül az „egyenértékű védelem” vélelme, az adott tagállam felelőssége vizsgálható és vizsgálándó.

Egy az ítélethez fűzött párhuzamos indoklás³⁴ az „egyenértékű védelem” kérdését tárgyalva rámutat, hogy az Emberi Jogi Bíróság érdemben nem vizsgálta, hogy a magánszemélyek keresetindítási jogának korlátozott volta milyen viszonyban áll az Egyezmény hatékony jogorvoslatot előíró 6. cikkének (1) bekezdésével, és hogy nem volna-e helye a keresetindítási jog kiterjesztőbb értelmezésének a közösségi bíróságok ítélkezési gyakorlatában. E tekintetben tehát felvethető némi hiányosság a közösségi jog rendszerében, ráadásul az Emberi Jogi Bíróság formális megközelítéssel, a közösségi jog rendszerében létező, jogérvényesítést szolgáló különböző eljárások egyszerű számbavételével jutott arra a következtetésre, hogy rendelkezésre áll az alapjogi védelemhez szükséges intézményrendszer, ez azonban önmagában keveset árul el e jogok tényleges megítéléséről és alkalmazásáról.³⁵

Felmerül, hogy az Emberi Jogi Bíróság által felállított vélelem, amelynek megdöntéséhez a *Bosphorus Airlines ítélet* értelmében az szükséges, hogy „nyilvánvaló hiányosságok” álljanak fenn a emberi jogok védelme terén, nem jelenti-e azt, hogy a magánszemélyek érdekeivel ellentétesen az Emberi Jogi Bíróság egyfajta kettős mércét alkalmaz az Európai Unió tagállamai és az Egyezményben részes más államok tekintetében, hiszen az Európai Unió tagállamainak felelőssége csak akkor áll fenn, ha a közösségi jog által biztosított

³² A *Bosphorus Airlines ügyben* hozott ítélet 156. pontja.

³³ CONSTANTINESCO, V. (2006), 373. p.

³⁴ Ress bíró párhuzamos véleménye.

³⁵ CONSTANTINESCO, V. (2007), 372. p.

emberi jogi védelem egy bizonyos – közelebből meg nem határozott – szint alá süllyed, míg az Egyezményben részes más államok előtt nem áll efféle paravánként egy másik nemzetközi szervezet.³⁶ A *Bosphorus Airlines* ítélethez fűzött több párhuzamos indokolásban megfogalmazódott hasonló aggodalom. Az ezeket jegyző bírák jelezték, hogy bár egyetértenek a „egyenértékű védelem” fennállásával, nem szabad megfélekedezni arról, hogy a magánszemélyek jogvédelmének zárt rendszerét a közösségi jog tekintetében mégiscsak az Európai Uniónak az Egyezményhez történő csatlakozása jelentené, hiszen csak ekkor valósulna meg a közösségi jogi aktusok valódi, „külső” felülvizsgálata, amely ténylegesen és kétséget kizáróan biztosítaná az Egyezményben foglaltak hatékony érvényesülését. E tekintetben a közösségi jog rendszerében a magánszemélyek jogainak érvényesülése – az Európai Bíróság emberi jogi ítélkezésének elismerése mellett is – hiányos, hiszen egyrészt korlátozott a közösségi jogi aktusok elleni keresetindítási joguk, másrészt az előzetes döntéshozatali eljárás során az Európai Bíróság csak „közbenső” felülvizsgálatot végezhet, értelmezése ugyan kötelezi a kérdéseket előterjesztő bíróságot, de a végső határozatot ez utóbbi úgy hozza meg, hogy a konkrét ügyben az Európai Bíróság már nem tudja feltétlenül garantálni az emberi jogok érvényesülését.

*

A *Bosphorus Airlines* ítélet értékelése kapcsán felvethető, hogy az Emberi Jogi Bíróság által megfogalmazott álláspont egyfajta átmeneti megoldás, amely addig állhat fenn, amíg az Európai Unió nem csatlakozik megfelelő formában és megfelelő szabályok mentén az Egyezményhez.³⁷ Egyelőre egy olyan további ügyről lehet tudni, amelyben az Emberi Jogi Bíróság a *Bosphorus Airlines* ítéletben megfogalmazott formulát alkalmazta, vagyis az „egyenértékű védelem” vétele alapján elutasította a felperesek kérelmét egy közösségi jogszabálynak az Egyezménnyel való összeegyeztethetlenségét felvető részében,³⁸ végeredményben azonban csak az Emberi Jogi Bíróság önmérsékletén múlik, hogy a közösségi jog által biztosított alapjogi védelem minőségét a jövőben az egyes konkrét esetekben milyen mélységben kívánja vizsgálni.

Mint látható, az Emberi Jogi Bíróság az Európai Unió Egyezményéhez történő csatlakozásának hiányában is biztosította maga számára a jogot, hogy a közösségi jogi aktusok emberi jogi szempontú felülvizsgálatát elvégezhesse, mégpedig a

³⁶ ADAM, S. – KRENC, F. (2006) La responsabilité des États membres de l'Union européenne devant la Cour européenne des droits de l'homme. *Journal des Tribunaux*, N° 6212 – 6/2006, 85. p.

³⁷ CONSTANTINESCO, V. (2007), 374. p.

³⁸ A *Coopérative des Agriculteurs de Mayenne és társai kontra Franciaország* ügyben 2006. október 10-én hozott határozat (még nem tették közzé, elérhető az Emberi Jogi Bíróság honlapján: <http://www.echr.coe.int>).

közösségi jogot végrehajtó tagállami jogszabályok és a tagállamokat terhelő felelősség vizsgálatán keresztül. Felvethető a kérdés, hogy az Emberi Jogi Bíróság által választott megoldás nem jár-e máris ugyanazon joghatásokkal, mintha az Európai Unió csatlakozása az Egyezményhez megtörtént volna, hiszen az Emberi Jogi Bíróság immár a közösségi jog valamennyi jogforrása tekintetében felhatalmazva látja magát azok emberi jogi szempontú megítélésére. Az elkövetkező évek kérdése, hogy e saját maga által megállapított jogkörével milyen formában kíván élni addig is, míg formálisan is hatáskört kap a közösségi jogi aktusok felülvizsgálatára és közvetlenül az Európai Unió felelősségének megállapítására.

Összességében megállapítható, hogy az emberi jogok európai szintű védelmének az elmúlt évtizedekben egyre komplexebbé váló rendszere átmenetileg nyugvópontra jutott. A közösségi jog által szabályozott területen az Európai Unió és az Európai Bíróság az Emberi Jogi Bíróság által is megfelelőnek minősített alapjogi védelmet biztosít, míg a közösségi jog által egyelőre érintetlen jogterületeken továbbra is a nemzeti bíróságok és alkotmánybíróságok, illetve az Emberi Jogi Bíróság biztosítja közvetlenül is az emberi jogok érvényesülését. Igaz ugyanakkor, hogy e két terület tekintetében fennáll annak veszélye, hogy az alapjogok védelmének szintje időről-időre kisebb mértékben eltérhet, és mindez egyúttal igaz az Európai Unióban tagsággal rendelkező és az Egyezményben részes egyéb államok közötti relációban is. Az európai szintű emberi jogi védelmi rendszer koherenciájának érdekében ezért az szükséges, hogy valóban megtörténjen az Európai Unió csatlakozása az Egyezményhez, és az Európai Unió jogi aktusai tekintetében is valódi külső ellenőrzés valósuljon meg. Ily módon az Emberi Jogi Bíróság valóban egységes európai mércét volna képes alkalmazni, és az Európai Unió tagállamai valóban minden esetben az emberi jogok olyan szintű védelmét volnának kötelesek biztosítani, mint amelyet az Európai Unióhoz újonnan csatlakozni kívánó államoktól egyébként megkövetelnek. Az Európai Unió Egyezményhez való csatlakozásának egy további pozitív hatása volna az, hogy a mára a magánszemélyek számára szinte áttekinthetetlen európai emberi jogi védelmi rendszer egyszerűbbé válna: végső soron minden jogvita – adott esetben akár az Európai Bíróság határozatát követően is – eljuthatna az Emberi Jogi Bírósághoz, amennyiben valamely, az Egyezmény által garantált jog megsértése merül fel. Végső soron – amint azt maga az Emberi Jogi Bíróság is megállapította – az emberi jogok védelmének a garantált jogok mellett másik nélkülözhetetlen összetevője az érdemi jogorvoslati rendszer, ez utóbbi azonban aligha működhet megfelelően anélkül, hogy a magánszemélyek tisztán látnák a jogaik érvényesítésére nyitva álló lehetőségeket.

MIKLÓS ZOLTÁN FEHÉR

THE APPRECIATION OF COMMUNITY LAW IN THE CASE LAW OF
THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

(Summary)

It is well known that the European Convention on Human Rights has had a considerable impact on the evolution of community law. However, the relationship between community law and the Convention has been and remains to be controversial. Given the fact that the European Union itself is not contracting party to the Convention, the European Court of Human Rights has neither jurisdiction to address the responsibility of the Union, nor power to question directly the compliance of community law with the Convention. Recent developments in the case law of the Court of Human Rights however show that the latter has found the means to scrutinize compliance of community law with the Convention by raising the question of the contracting states' responsibility when implementing community law. In its judgement delivered in the *Bosphorus Airlines* case the Court of Human Rights has confirmed that contracting parties to the Convention cannot be absolved from their Convention responsibility in the areas covered by a transfer of competences to an international organization. However, in the Court's view, state actions taken in accordance with legal obligations arising from membership in such international organizations are justified as long as the relevant organization is considered to protect fundamental rights, as regards both the substantive guarantees offered and the mechanisms controlling their observance, in a manner which can be considered to be at least equivalent to that provided by the Convention. The Court of Human Rights went on to observe that the protection of fundamental rights by community law can be considered to be "equivalent" to that of the Convention system, thus the presumption arises that member states do not depart from the requirements of the Convention when they implement legal obligations arising from their membership in the European Union, a presumption which remains to be rebutted if in a particular case the protection of Convention rights are considered to be manifestly deficient. It follows that the Court of Human Rights has secured itself the powers necessary for scrutinizing community law, but has at the same time made it clear that it does not wish to exercise such powers as long as the European Union guarantees an appropriate level of fundamental rights protection. It remains to be seen if the Court of Human Rights will indeed exercise self-constraint in the next years, pending accession of the European Union itself to the Convention, an event that is likely to thoroughly restructure the current system of fundamental rights protection in Europe.

GÉCZINÉ BÁRDOSI ESZTER

A végrehajtási eljárásról szóló 1881. évi LX. törvénycikk

Magyarországon a XIX. század végén szabályozták először külön törvényben a végrehajtási eljárást. Az 1881. évi LX. törvénycikk a végrehajtási eljárásról több mint hatvan éven keresztül volt hatályban. A második világháború befejeződése után már nem alkalmazták, de formálisan csak az 1955. évi 21. tvr. váltotta fel.

A dolgozatban először az 1881. évi Vht. létrejöttének előzményeiről, tartalmának főbb újításairól, majd a törvényalkotási folyamat csomópontjairól, a parlamenti vitában felmerült lényeges kérdésekről lesz szó. Ezt követően jogirodalmi munkák felhasználásával próbálom megvilágítani, hogy beváltotta-e a hozzá fűzött reményeket alkalmazása során. Végül a törvény külföldi végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit, azok gyakorlati érvényesülését vizsgálom meg és arra keresek választ, hogy a jogszabály e részében alkotott-e haladót és egyben maradandót a XIX. századi törvényhozás.

1. A törvény előzményei, és tartalmának fontosabb újításai¹

Modern végrehajtási jogról azóta beszélhetünk, hogy az ún. „missio in bona”, vagyis az adós vagyonának a becsértéken való átadása helyébe az a szabályozás lépett, miszerint a pénzbeli marasztalást készpénzben elégítik ki.² A törvényhozás erre az útra a pénzbeli elmarasztalást magukba foglaló bírói ítéletek végrehajtása módjáról szóló 1836. évi XV. törvénycikkkel lépett.

A bírósági végrehajtást átfogó módon először az 1868. évi LIV. törvénybe foglalt polgári törvénykezési rendtartás szabályozta. Ezt követően az 1871. évi LI. törvény létrehozta az önálló bírósági végrehajtói szervezetet.

1874-ben készült egy átfogó tervezet a törvénykezési rendtartásról, azonban nem került a parlament elé. 1878-ra új javaslat készült, amelyet 1879-ben ismét követett egy. Ez utóbbi egységes, a végrehajtási eljárást is szabályozó törvénykezé-

¹ Az előzmények vázlatához felhasznált fő forrás VIDA ISTVÁN: *A bírósági végrehajtás*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978, 81–83. p.

² MESZLÉNY ARTUR: Adalékok végrehajtási jogunk történetéhez. *Jogi Dolgozatok a Jogtudományi Közlöny ötvenéves fennállásának emlékére 1865–1915*. Budapest, 1916, 467. p.

si rendtartás volt, amelyet később kettéválasztottak azzal az indokkal, hogy a peres eljárás csak kisebb módosításokra szorul, a végrehajtást viszont gyökeresen át kell alakítani. Így jött létre a végrehajtási eljárásról szóló 1881. évi LX. törvény, amely 1882. január 1-én lépett hatályba.

A jogszabály 260 §-ból áll és négy címre tagolódik: I. Általános határozatok, II. Végrehajtás készpénzbeli követelés behajtására (Végrehajtás ingóságokra, Végrehajtás ingatlanokra, Végrehajtás ingatlanok haszonélvezetére), III. A végrehajtás egyéb nemei, IV. Biztosítási végrehajtás.

A törvény megalkotásakor legfontosabb célkitűzés a végrehajtási eljárás egyszerűsítése és gyorsítása volt, a felek jogainak megóvása mellett. A törvény miniszteri indokolása szerint mindez a „forgalmi hitel megszilárdításának egyik nevezetes emeltyűjét képezi, a mire kivált tőke-szegény országokban kiváló súly fektetendő.”³

Haladó volt a törvény abban, hogy mellőzte a személyi végrehajtás utolsó emlékét, a végrehajtási eljárásban alkalmazható fogság intézményét, ami még az 1878-as javaslatban is szerepelt, mint az eskü alatti vagyonfelfedés megtagadásának következménye. Kimerítően szabályozta a végrehajtási eljárásban igénybe vehető jogorvoslatokat, a végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti pereket, az igénypereket. Újítása volt, hogy a végrehajtó jogsértései elleni előterjesztés elbírálását nem felsőbb bíróság, hanem a végrehajtást foganatosító bíróság hatáskörébe utalta. Magába foglalta a váltó-végrehajtás szabályait is, amely korábban külön törvényben szerepelt.

Az előkészítés során felmerült, hogy nem kellene-e a végrehajtás foganatosítását teljes egészében a nemrég létesített végrehajtói szervezetre bízni. Ez a feladat addig megoszlott a bíróság és a végrehajtók között, mivel a foganatosítást a bíróság kiküldöttje végezte, aki lehetett maga a bíró, a bíróság valamely tisztviselője, vagy a végrehajtó. Mindez nagy munkaterhet rótt a bírókra. A törvény indokolása szerint azonban „viszonyainkat és a rendelkezésre álló közegek szakképzettségét figyelembe véve nem mutatkozik czélszerűnek”⁴ a végrehajtás foganatosítását teljes egészében a végrehajtó apparátusra bízni úgy, hogy önállóan vezessék a végrehajtást és a bíróság intézkedését az érdekeltek fellépésétől tegyék függővé. A végrehajtói apparátussal szemben addigra ugyanis komoly kifogások merültek fel: „az intézmény jogosan-e vagy jogtalanul valósággal országos csapás számba ment a jogkereső közönség szemében, s az eltörlését kívánó hangok mind hangosabbak lesznek. Renyheség, tudatlanság, zugírászathoz való hajlandóság, költségek felszólása”⁵ volt a leggyakoribb panasz velük szemben. Emiatt a törvény továbbra is

³ Az 1878. évi október 17-ére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai, *Képviselőház-Irományok* VI. Kötet, Melléklet a 156. számú irományhoz. Indokolás a polgári törvénykezési rendtartásra vonatkozó törvényjavaslatához, 254. p.

⁴ Uo.

⁵ EMMER KORNÉL: *Beszédei és dolgozatai* II. Kötet. Magyar Jogászegylet, Budapest, 1911, 396–397. p.

bíróági kiküldöttekről ír, igaz, ez a kiküldött az új törvény szerint már leggyakrabban a bírósági végrehajtó volt.

A törvény újítást hozott abban is, hogy eltörölte a kötelező két árverést ingatlanoknál, ehelyett bevezette az utóajánlat intézményét. Eltörölt a jogszabály még egy korábbi, ennél fontosabb rendelkezést is végrehajtás foganatosításánál: az árverés sorrendjét, amelyet az ingókkal kellett kezdeni, az ingatlan csak ez után következhetett. Csak annyiban védte az új törvény az ingatlanokat, hogy előírta, ha az ingókra vezetett végrehajtásból a követelés kielégítést nyert, az ingatlanra egyidejűleg vezetett végrehajtást meg kellett szüntetni. A közös tulajdonban álló ingatlanok árverésével kapcsolatban pedig bevezette, hogy bizonyos értékhatár alatti ingatlanoknál akkor is az egész ingatlan árverezendő el, ha a végrehajtás csak az egyik tulajdonostárssal szemben folyik. Erre az indokolás szerint a „gyakorlati élet jól felfogott érdekében” került sor, mivel egy jelentéktelen ingatlan kis hányadát senki sem venné meg „illő áron.”⁶

Az új törvény a végrehajtás elévülésének idejét a rendes magánjogi elévülési idővel azonosan, harminckét évben határozta meg, szemben az 1868-as szabállyal, amely ezt három évben állapította meg.

Kibővült a végrehajtás alól mentes tárgyak köre az új szabályokban: így a közszolgálatban alkalmazottakon kívül pl. a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok alkalmazottainak jövedelme is részben mentesült a végrehajtás alól.

A törvény főbb tartalmi újításainak áttekintését után következzen annak a vizsgálata, hogy a parlamenti vitában hogyan jelentek meg a reformok, hogyan reagáltak a képviselők a változtatási javaslatokra, ezek a kérdések váltottak-e ki érdemi vitát az országgyűlésben, vagy valójában más témák körül forgott a képviselők érdeklődése.

2. A törvényhozási folyamat csomópontjai, a parlamenti vita főbb kérdései

A végrehajtási eljárásról szóló 1881. évi LX. törvény általános vitáját az 1878. évi október 17-ére hirdetett országgyűlés 374. országos ülésén, 1881. március 26-án kezdték meg. A parlament elnöke ekkor, és a Vht. tárgyalása során mindvégig Péchy Tamás volt.

A Tisza Kálmán-kormány tagjainak névsorából kiemelhető Pauler Tivadar igazságügyi, Trefort Ágost vallás- és közoktatásügyi, Szapáry Gyula pénzügyminiszter neve, akik szinte végig jelen voltak a parlamenti vita során.

⁶ Az 1878. évi október 17-ére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai, *Képviselőház–Irományok* VI. Kötet, Melléklet a 156. számú irományhoz. Indokolás a polgári törvénykezési rendtartásra vonatkozó törvényjavaslatához, 278. p.

2.1. Általános tárgyalás

A törvényjavaslat előadója Teleszky István volt. Az általános vita kezdetén a javaslattal kapcsolatban kifejtette annak várható előnyeit, így az eljárás egyszerűsítését, a felek jogainak biztosítását. Rámutatott, hogy az addig külön szabályozott váltó-végrehajtás is bekerül a törvénybe, részletes intézkedéseket tartalmaz a végrehajtás korlátozása, megszüntetése és felfüggesztése iránti keresetekre, kimerítően szabályozza a végrehajtási eljárásban igénybe vehető jogorvoslatokat. Ezek közül kiemelendő a kiküldött eljárása elleni előterjesztés rendszere, amely az addigiakkal ellentétben „a kiküldött által elkövetett jogsérelmeket nem felsőbb bíróság, hanem 'házi-lag', azon bíróság által orvosolta, mely bíróság a kiküldöttet kirendelte”.⁷ Az eljárás gyorsítását és eredményességét célozta az ingatlanárverésnél a két árverés mellőzése, és az előírt egyetlen árverés mellett lehetővé tett utóajánlat bevezetése, amely szerint az árverés után 15 napon belül utóajánlat tehető, ennek következtében tűztek csak ki második árverést.

Megjegyzendő az utóajánlattal kapcsolatosan, hogy ez a szabály egy nagyon régi jogintézményt elevenített fel, amelyet már a római jog is ismert az állam követeléseinek végrehajtása során. „Több forrás utal arra, hogy a római kincstárral kötött szerződésekből eredő követelések végrehajtása esetén az árverési értékesítés csak egy meghatározott határidőn belüli jobb ajánlat fenntartásával mehetett végbe.”⁸ Ez azt jelentette, hogy ha az árverési értékesítést követően bizonyos határidőn belül jobb ajánlatot tettek az árverés tárgyára, az állam visszavonta a tulajdont az első liciten nyertestől és újból elárverezte a dolgot.

A végrehajtási törvénynek ezt az újítását a jogtudomány és a gyakorlat is helytelennek tartotta. Már a jogszabály életbelépése előtt megjelentek ezzel kapcsolatos kritikák, az egyik különösen élesen fogalmazott: „Néhol az új törvény ámulatba ejt. Ez év elején volt egy licitáció, mely jóváhagyástól föltételeztetett; az árverezők ezt egyhangúlag rosszellőzték. Ugyan ki fáradjon messziről, s ki tegyen cautiót, mikor a licitációt esetleg helyben nem hagyják? És ime megjön az új végrehajtási törvény, melynek 187. §-a 15 nap alatt plane utóajánlatot enged. A kik szerkesztették, azok előtt nem lehetett tudva, hogy ma kötélen fogják a licitánsokat, nem hogy még utóajánlatot várhatnánk. (...) Mintha a nagy elméknek a jogban se volna mai napság elég mező a jelen, majdnem kizárólag régészettel foglalkoznak.”⁹

Visszatérve a javaslat parlamenti tárgyalására: az általános vitában Mandel Pál a bevezetendő új törvénykezési rendtartással együtt véleményezte a törvényjavaslatokat. Bírálta a törvényalkotási folyamat elhúzódását és ezt Pauler Tivadar igazságügyi miniszternek róta fel. Derűtséget keltett a baloldalon, mikor a következő

⁷ Az 1878. évi október 17-ére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. *Képviselőház-Napló* XVIII. kötet 106. p.

⁸ SPITZL, THOMAS: *Lex Municipii Malacitani*. C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1984, 96. p. „Dass der Zuschlag bei Verträgen mit dem fiscus unter dem Vorbehalt eines besseren Gebots innerhalb einer bestimmten Frist erfolgen konnte, legen mehrere Quellen nahe.”

⁹ VIDA LAJOS: Új törvényeink életbeléptének előestéjén. *Jogtudományi Közlöny*, XVI. évfolyam, 1881. 43. szám 362. p.

kijelentést tette: „Hogyha ilyen tempóban haladunk, kivált a nagyobb törvényekkel – és ha a szóbeliséget csakugyan az igazságügyi minster úr van provideálva nálunk meghonosítani és még egyéb nagyobb codexeket is megteremteni, – akkor neki ehhez legalább is mathusalemi korra van szüksége, a mit egyébiránt én neki, csak minster ne legyen, nagyon szívesen kívánok.”¹⁰

Csatár Zsigmond képviselő egyes intézkedésekkel kapcsolatban haladónak nevezte az új Vht.-t, mint például a végrehajtás alól mentes jövedelmek meghatározásában, de ugyanakkor elégedetlenségét fejezte ki a mentesített személyi kör szűkösségét illetően. Álláspontja szerint a mentes jövedelmek körét a kisbirtokosokra, iparosokra, kereskedőkre, féltelkes gazdákra is ki kellett volna terjeszteni. Megengedhetetlennek tartotta, hogy az ingatlanokat akár a becsérték alatt 9–10%-kal adják el.¹¹

Emmer Kornél választ próbált adni a törvényalkotási folyamat elhúzódására, amely szerinte azzal függ össze, hogy akik a törvények előkészítésével foglalkoznak, más hivatási teendők által vannak igénybe véve; mint képviselők, idejük java részét a képviselőházi és bizottsági ülésekben töltik, vagy más magán hivatási teendőkkel vannak elfoglalva. „Már pedig a tudományos és törvényhozási munkákkal csak úgy lehet gyorsan haladni, ha az arra hivatott egyén kizárólagos odaadással szenteli magát annak a munkának.”¹²

Juhász Mihály képviselő az általános vita során előadta, hogy nap mint nap tapasztalható, hogy a végrehajtási eljárás hosszadalmas és költséges, alaptalan semmisségi panaszokkal hónapokra fel lehet függeszteni, az ingatlan-végrehajtás befejezése sokszor évekig tart, mindez a hitelviszonyokat érzékenyen érinti. Álláspontja szerint a javaslat segít ezeken a bajokon: a végrehajtási eljárást szabatossá, rövidde, olcsóbbá teszi, azonfelül a gyakorlati élet és a humanitás követelményeinek is eleget tesz.¹³

Az általános vita zárásaként Pauler Tivadar igazságügyi miniszter szólalt fel. A törvényalkotás elhúzódása miatti kritikára azzal felelt, hogy a képviselőház előtt tudott, hogy miért nem került hamarabb tárgyalásra a javaslat: az ok a törvényhozásnak más fontos tárgyakkal való elfoglaltsága volt, hiszen ezen országgyűlés tartama alatt alkották meg a büntető törvénykönyvet, az erdélyi birtokrendezési törvényt, a csödtörvényt. Mandel Pál élcelődésére azzal válaszolt, hogy ő maga szeretne legkevesbé matuzsálemi kort igazságügyi miniszteri székekben megélni.¹⁴

Az országgyűlés képviselőháza végül 1881. március 28-án a törvénykezési rendtartás és a végrehajtási törvény javaslatát részletes tárgyalás alapjául elfogadta.

¹⁰ Az 1878. évi október 17-ére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai, *Képviselőház-Napló* XVIII. kötet 108. p.

¹¹ Uo. 113. p.

¹² Uo. 115. p.

¹³ Uo. 129. p.

¹⁴ Uo. 131. p.

2.2. Részletes tárgyalás

A parlament a Vht.-t megelőzően a törvénykezési rendtartást tárgyalta; az erre vonatkozó részletes vitából érdemes kiemelni egy mozzanatot, amely a végrehajtási eljárást érintette. A semmitőszék megszüntetése körüli polémiában¹⁵ merült fel, hogy tíz év alatt mintegy 70.000 semmisségi panáoszt talált alaposnak a semmitőszék, a panaszok 70–80%-a azonban nem a perekből, hanem a végrehajtások alkalmából felmerült esetekre vonatkozott, mindez a végrehajtási eljárás reformjának szükségességét támasztotta alá.

Érdekes eredményre jutunk azonban akkor, ha megvizsgáljuk, hogy a dolgozat elején a törvény főbb tartalmi újításai között említett és olyannyira szükséges reformokat hogyan fogadta a parlament a részletes tárgyalás során. Az Országgyűlési Napló tanulmányozása alapján kiderül, hogy a fontosabb újítások közül kiemelt kérdéseket mind észrevétel és érdemi hozzászólás nélkül fogadta el a Képviselőház.¹⁶ Így nem alakult ki vita sem a végrehajtás elévülését (23. §), a végrehajtó jogsértései elleni előterjesztést (34. §), az ingó-ingatlan árverési sorrend megszüntetését, az ingatlanokra érvényes szűkebb körű védelem szabályát (45. §), a közös tulajdonban álló ingatlan egészének árverezhetőségét (156. §) sem az utóajánlatot (187. §) érintő szabályoknál.

A végrehajtás alól mentes javak körének meghatározása volt az említettek közül az egyetlen kérdés, amely élénken foglalkoztatta a képviselőket, a későbbiekben kifejtendő különleges okok miatt.

Hogy a részletes vitában ezen kívül még milyen témák körül forgott a képviselők érdeklődése, azt a következőkben – a teljesség igénye nélkül – néhány probléma kiemelésével szeretném megvilágítani. Ezekből egyrészt a korabeli parlamenti képviselők szakmai hozzáértése mutatkozott meg, másrészt pedig az, hogy az akkori parlamentre is jellemzőek voltak az egyes, saját házuk táját érintő kérdésekben az éles politikai összecsapások. Megjegyzendő mindemellett, hogy a viták hangneme barátságosabbnak tűnik, a hozzászólások pedig több szakértelmet tükröznek az Országgyűlési Napló alapján, mint ma. Igaz, ez összefügghet azzal, hogy a végrehajtási eljárás viszonylag kevés politikai színezetű kérdést vethetett fel, sokkal inkább szakmai – jogi problémákról volt szó.

Bokros Eleknek a Vht. 12. §-ához fűzött módosító javaslata a képviselő gyakorlatban való jártasságát tükrözi. Ez a szakasz kimondja, hogy a végrehajtást elrendelő végzés rendszerint a végrehajtás foganatosításakor kézbesítetik a végrehajtást szenvedőnek. Célja az, hogy az adós ne értesüljön túl korán a végrehajtás elrendeléséről és ne titkolhassa el a vagyont. A képviselő rámutatott, hogy ennek a szabálynak vannak nem kívánt következményei is. „Ha valaki ellen téves alapon végrehajtási végzést eszközölnék ki, úgy, hogy annak a felfolyamodás következtében való megsemmisítése majdnem bizonyos volna, ilyen esetben a felperes a végrehajtási végzést gyakran nem azért eszközli ki, hogy jogait érvényesítse, hanem

¹⁵ Uo. 157. p, 159. p.

¹⁶ Vö. Uo. 173., 174., 188., 191. p.

igen gyakran valóságos zsarolási célból. A végzést aztán a felperes nem érvényesíti, hanem azzal az alperest hosszú időn át zaklatja és fenyegeti.”¹⁷ De miután a szabály szerint az adós csak a foganatosításkor kézbesítik a végzést, a jogorvoslati joga nem nyílik meg az ellen. A gyakorlatban sokszor előfordult, hogy valakit így egy alaptalan igény felett kiegyezésre kényszerítettek. A módosító indítvány szerint a helyzeten javítana, ha az adós, aki értesül, hogy ellene végrehajtás folyik, amennyiben annak foganatosítását három hónapon belül nem kezdik meg ellene, kérhesse a végrehajtást elrendelő végzés kézbesítését. Ez a módosítás be is került a törvényszövegbe, az igazságügyi bizottsághoz való visszautalás és véleményezés után a parlament elfogadta azt.

A Vht. 18. §-ához Unger Alajos képviselő fűzött módosító indítványt. A javaslat eredeti szövegének lényege, hogy Budapest területén a végrehajtások foganatosítását az igazságügyi miniszter által kijelölt egy vagy két járásbíróhoz koncentrálják. A módosítás szerint elég lenne egy kijelölt bíróság, ne kelljen a feleknek egyik bíróságtól a másikig szaladgálni, történt-e foglalás, adtak-e be igénykeresetet stb. A módosítás elesett, mert a parlament elfogadta az előadó indoklását, miszerint Budapest földrajzi helyzetéből fakadóan a célszerűség kívánja két bíróság kijelölésének a lehetőségét, hogy a Duna mindkét partján lehessen egy ilyen bíróság.¹⁸

A részletes tárgyalás során a Vht. 51. §-a, a végrehajtás alól mentes vagyontárgyak és jövedelmek körének meghatározása váltott ki nagyobb vitát és szült több módosítási javaslatot, amelyek a kedvezmények szélesítését célozták.

Bokros Elek tett egy módosító indítványt az 51. § p) pontjához, mely szerint mentes a végrehajtás alól a végrehajtást szenvedő és háznépe eltartásához szükséges egy tehén vagy ehelyett az adós választása szerint két kecske vagy két juh. A képviselő szerint az értékarány meghatározása rossz, hiszen egy tehén értéke kb. öt juh vagy öt kecske értékével mérhető, ezért a szakaszt ennek megfelelően kérte javítani.¹⁹ A bizottsághoz való visszautalás után a parlament lényegében elfogadta a módosítást, négy kecske és négy juh került a szövegbe.

Almássy Sándor – a legszegényebbek mellett szót emelve – a mentes vagyontárgyak körét javasolta kiterjeszteni a 600 forintot meg nem haladó értékű házakra, zsellértelkekre. Érvelésében részletesen, általa személyesen tapasztalt példákkal próbálta érzékeltetni a zsellérek helyzetét, és figyelmeztetett az egyre aggasztóbb méreteket öltő kivándorlás jelenségére. (Szociográfiába illene egy általa említett eset, miszerint egy szegény családnál a beteg gyermekhez nem hívtak orvost, s mikor a gyermek hogyléte felől kérdezősködtek, az anya azt felelte: Félek, jobban van!).²⁰ A képviselő módosító javaslatát nem fogadta el a képviselőház, azzal az indokkal, hogy ezzel hitelképtelenné tennék az ilyen telkek tulajdonosait.

A leghevesebb és leginkább politikai színezetű vita a végrehajtás alól mentes jövedelmek körében az országgyűlési képviselők napidíjainak végrehajthatóságával

¹⁷ Uo. 170–171. p.

¹⁸ Uo. 172. p.

¹⁹ Uo. 174. p.

²⁰ Uo. 174–175. p.

kapcsolatban merült fel. A saját ügyük komoly indulatokat váltott ki a képviselők-ből, érdemes szó szerint idézni egyikük, Szontágh Pál kifakadását ezzel kapcsolatban: „őhajtottam volna, vajha a magyar képviselőháznak ezen szennyese családilag mosogattatott volna, úgy, mint már egyszer zárt ülésen történt, és nem hozattatott volna a nagyközönség elé...”²¹

Degré Alajos képviselő javasolta elsőként a Vht. 51. §-ánál, hogy a képviselők napidíját tegyék végrehajtás alól mentessé. Nézete szerint „sértő, és a képviselői állásra lealázó, hogy a képviselői napidíjak felvételekor a ház pénztárában az ember ügyvédsegédek, hitelezőket és végrehajtókat talál, kik egyik vagy másik képviselő napidíját lefoglalják”. A választók érdekeivel is érvelt, ugyanis a lefoglalt napidíj miatt a képviselő kénytelen „hazamenni” és így húsz-harmincezer ember marad képviselet nélkül. Degré szerint nem méltányos, hogy a képviselő ilyen megaláztatásoknak és zaklatásoknak legyen kitéve. Kifogásolta az összeférhetetlenségi törvényben szereplő azon szabályt is, miszerint összeférhetetlenné válik a képviselő, ha a napidíját vagy lakbérilletményét kielégítési végrehajtásban lefoglalják, és a zár alól három hónap alatt nem oldják fel. Azzal is próbálta meggyőzni képviselőtársait, hogy kifejezte, ő nem pártszempontból érvel, hiszen ez mindnyájuk közös ügye és közös érdeke. A Napló szerint ezzel általános derűtséget váltott ki a képviselőházban.²²

A javaslatot visszautalták az igazságügyi bizottsághoz, amely a módosítást nem fogadta el, mivel a képviselői állást nem tekintették állandó és hivatásszerű foglalkozásnak (szemben a közhivatalnokokkal, akiknek illetménye egy részére vonatkozik ilyen mentesség), másrészt a bizottság szerint a képviselői hivatás magasztosságával éppen az nem férne össze, ha a javadalmaik egy részét kivennék a végrehajthatóság alól. Annyi kompromisszumra hajlott a bizottság, hogy az összeférhetlenségi törvény három hónapos szabálya hatályon kívül helyezése végett törvényjavaslat beterjesztését vállalta. Ennek hatására Degré Alajos (a második olvasatnál) visszavonta a módosító indítványát, melynek így helyébe lépett a bizottság határozati javaslata. Ennél érdekes módon szavazategyenlőség alakult ki, 75–75 szavazattal, és az a rendkívül ritka helyzet állt elő, hogy az elnök szavazata döntött, aki a mindenkori fennálló helyzet mellé állt, így a bizottság javaslatát nem fogadta el. Elesett tehát a módosítás és a határozati javaslat is.²³ Ez nem hagyta nyugodni a képviselők egy részét, elkezdődött a vita „mélyrepülése”.

Madarász József a 62. §-nál a részletes vita második olvasatában, saját korábbi módosító indítványát a fentiek hatására kiegészítette. Itt arról volt szó, hogy a napidíjnak az 1 forint 50 krajcárt meghaladó része vonható végrehajtás alá, kifejezetten kimondta viszont a törvény, hogy az országgyűlési képviselők napidíjai korlátlanul lefoglalhatók. Madarász József ez utóbbi mondat elhagyást javasolta. Szerinte az 1 forint 50 krajcár a képviselőknek is járna, mert hiszen ha „az utolsó munkásnak is megkímélnék 1 forint 50 krajcárt, hogy élhessen, de a képviselőtől az 1 fo-

²¹ Uo. 270. p.

²² Uo. 176. p.

²³ Uo. 268. p.

rint 50 krajcárt is a legigazságtalanabb uzsorásnak, hitelezőnek is odaadják, (...) ez a képviselőkre nézve a törvény szerint hozandó kivételes állapot.”²⁴ Ez sérti a törvény előtti egyenlőséget. Álláspontja szerint a kormánynak áll érdekében, bizonyos szerencsétlen helyzetbe jutott képviselőket állásokba juttatva díjaztasson. Ezzel valószínűleg a szavazatvásárlásra célzott.

Ezt a javaslatot követte Szontágh Pál fentebb említett kifakadása a „családilag mosogattatott szennyesről”. Kifogásolta a képviselői méltóság 30 osztrák értékű garas színvonalára való levonszolását, egy képviselőt sem tartva olyan szegénynek, hogy 30 garasból legyen kénytelen tengetni az egzisztenciáját. Szerinte a képviselőknek a méltóságuk megőrzése végett inkább kerülniük kellene, hogy abba a helyzetbe jussanak, hogy a fizetésük után leselkedjenek. A módosító javaslat elutasítását kérte a képviselőtársaitól.

A vitába ekkor még a Székelyföld leírását szerző Orbán Balázs képviselő is bekapcsolódott. A módosítás mellett azért szállt síkra, mert nézete szerint a napidíjak teljes végrehajthatóságát az ellenzéki képviselőkkel szembeni intézkedésként vették a szövegbe, ha ugyanis a kormánypárti képviselők fizetését lefoglalják, „vannak módok kéz alatt, amelyekkel azon segíteni lehet. A kormánynak százezrekre menő rendelkezési alapja van, s módja van a képviselőkről mellékes hivatok útján gondoskodni, fájdalom, ez egészen a botrányig megy.”²⁵

A módosító javaslatot a vita végén a képviselőház elutasította.

A részletes vita a második olvasattal a 383. országos ülésen, 1881. április 6-án zárult, másnap lezajlott a törvényjavaslat harmadszori felolvasása. A főrendiház által május 18-án tett módosításokat május 25-én tárgyalta a képviselőház. A végleges törvényt szöveget az uralkodói szentesítést követően 1881. június 1-én hirdették ki, és 1882. január 1-én lépett hatályba.

3. Az 1881. évi Vht. gyakorlati alkalmazásának értékelése

A jogirodalmi értékelések az 1881-es Vht.-re vonatkozóan egyetértenek abban, hogy a törvény „a kazuisztikus kodifikációs módszert alkalmazta, szerény előnyeivel és jelentős hátrányaival”,²⁶ ennek megfelelően rövidesen számos módosításra szorult, „rengeteg melléktörvénnyel egészítették ki, végül azok kusza tömegében a képzett jogász is nehezen igazodott el”.²⁷

Imling Konrád, az 1881-es Vht kommentátora így összegzi véleményét a jogszabályról: „helyes a törvény iránya és nagyobbára célszerűek annak rendelkezései”, (...) az eljárás gyorsítása és egyszerűsítése terén „az adott viszonyok meg-

²⁴ Uo. 270. p.

²⁵ Uo. 271. p.

²⁶ VIDA ISTVÁN: i. m. 83. p.

²⁷ BÓNIS GYÖRGY – DEGRÉ ALAJOS – VARGA ENDRE: *A magyar bírósági szervezet és perjog története*. Zalaegerszeg, 1996, 235. p.

szabta határokig ment (...) Ha a tapasztalat mindamellet, főleg az eljárás gyorsasága tekintetében a törvénytől várt kedvező eredmény mellett nem tanúskodik.”²⁸

Meszlény Artur értékelő munkája²⁹ a törvény számos hiányosságára rávilágít, ebből kiemelendők a leglényegesebbek:

- a) nincs sorrend a végrehajtás foganatosításakor, ingatlannal is kezdhető az árverés (ez visszalépés volt a korábbi törvényhez képest);
- b) nincs utalás arra, hogy csak addig lehet foglalni, amennyi a marasztalási összeg fedezésére elégségesnek látszik, a gyakorlatban így a foglalások a két-, három-, sőt hatszoros értékéig mentek;
- c) a végrehajtási jog elévülése a korábbi 3 év helyett 32 év, ami tűrhetetlen teherre vált az idők során;
- d) a közös tulajdonú ingatlanok árverésének rossz szabályozása: ha csak egy tulajdonostárs adóssága miatt árvereznek, akkor is kalapács alá kerülhet az egész ingatlan (a korábbi törvény szerint csak az adós tulajdonrésze foglalható és árverezhető).

Egy későbbi kiadvány a jogszabályt a fentieknél pozitívabban értékeli: „Az 1881. évi Vht. (...) több, mint hatvan éven keresztül megfelelt a jogbiztonság követelményeinek és jól szolgálta a magyar hitel- és piacgazdaság érdekeit.”³⁰

Összességében az 1881-es végrehajtási törvény jogirodalmi megítélése vegyes, inkább a jogszabály hibáit, alkalmazási nehézségeit világítja meg, rámutat arra, hogy számos kérdésben még a korábbi szabályozáshoz képest is visszalépést jelentett. Meszlény Artur így ír erről: „nagyon kérdéses, vajjon az akkori szűkös és egyszerű viszonyokhoz képest nem lehetett-e azzal a néhány törvénytörvényszakasszal legalábbis éppen olyan jól gazdálkodni, mint a mai, százakra rugó végrehajtási para-grafusainkkal.”³¹

4. A külföldi végrehajtást érintő rendelkezések az 1881. évi Vht. -ben

Külföldi végrehajtásra, azaz külföldi bíróság határozata alapján Magyarországon, illetve magyar bíróság határozata alapján külföldön történő végrehajtására vonatkozó törvényi szintű szabályokat először az 1881. évi Vht. tartalmazott, az 1868. évi polgári törvénykezési rendtartásban még nem találunk ilyen rendelkezéseket. 1881 előtt államszerződések és igazságügyi miniszteri rendeletek tartalmaztak a külföldi végrehajtásra országonként eltérő szabályokat.

²⁸ IMLING KONRÁD: *A végrehajtási törvény (1881:LX. törvénycikk) magyarázata*. Budapest, 1907, 19–20. p. (Idézi Vida István: i. m. 82. p.)

²⁹ MESZLÉNY ARTUR: *Adalékok végrehajtási jogunk történetéhez. Jogi Dolgozatok a Jogtudományi Közlöny ötvenéves fennállásának emlékére 1865–1915*. Budapest, 1916, 467. p.

³⁰ KENGyel MIKLÓS: *Magyar Polgári Eljárásjog*. Osiris Kiadó, Budapest. 1998, 507. p.

³¹ MESZLÉNY ARTUR: i. m. 466. p.

Az Osztrák–Magyar Monarchiában a XIX. század második felében bekövetkező gazdasági fellendülés tette szükségessé a határokat átlépő végrehajtási eljárások szabályozását.

Az alábbiakban az 1881-es Vht. külföldi végrehajtásra vonatkozó szabályai és az ehhez kapcsolódó bírói gyakorlat áttekintése alapján a következő kérdésekre keresek választ: Hogyan állták ki az idő próbáját a törvény e rendelkezései? Van-e előképe a mai külföldi végrehajtásokra vonatkozó szabályoknak köztük, alakított-e a régi Vht. és a régi gyakorlat a mai törvényeken, vagy a jogirodalom által sokat bírált 1881-es Vht. egészével együtt már ezek rendelkezések is csak jogtörténeti jelentőségűek?

Az 1881. évi Vht. a következő rendelkezéseket tartalmazta a külföldi határozatok magyarországi végrehajtására vonatkozóan:

„3. § A végrehajtásnak külföldi bíróságok megkeresései, vagy végrehajtási záradékkal ellátott végrehajtható közokmányai alapján való elrendelésére első sorban az államszerződések szolgálnak irányadónak.

Ha államszerződés nincs, csupán a végrehajtató által bizonyítandó viszonyosság (1868:LIV. tc. 63. §) esetében, de akkor is csak a következő előfeltételek alatt van helye a végrehajtás elrendelésének:

a) ha a végrehajtás alapjául jogerőre emelkedett bírói határozat, vagy perbeli bírói egyezség szolgál;

b) ha a meg nem jelenése folytán elmarasztalt magyar honosnak, a perbeidéző iratok, a perbíróság államában saját kezeihez, vagy megkeresés folytán valamely hazai bíróság által szabályszerűen kézbesített;

c) ha azon államnak valamely bírósága, a mely államnak területén a végrehajtandó határozat hozott, vagy a végrehajtandó egyezség kötött, jelen törvénynek az illetékességre vonatkozó határozatai szerint illetékes volt; végre:

d) ha azon teljesítmény, mely a végrehajtás útján érvényesíteni szándékoltatik, hazai tiltó törvénybe nem ütközik.

Ezen esetekben a végrehajtás elrendelése fölött azon bíróság határoz, mely a 18. § szerint, a végrehajtás foganatosítására illetékes.

Ha a végrehajtás foganatosítása végett több bíróság kerestetik meg, a végrehajtás elrendelése fölött az első helyen említett törvényszék, ha csupán járásbíróságok kerestetnek meg, az első helyen említett járásbíróság határoz, és határozatáról a foganatosításra illetékes többi hatóságokat értesíti.

A nem illetékes bírósághoz intézett megkeresések, az illetékes bírósághoz hivatalból teendők át.

4. § Az osztrák-magyar monarchia másik államában hozott bírói határozat és kötött egyezség alapján ezen állam bíróságainak megkeresésére, a végrehajtás a viszonyosság előfeltétele alatt, feltétlenül elrendelendő, kivéve azon esetet, ha azon teljesítmény, mely végrehajtás útján érvényesíteni szándékoltatik, hazai tiltó törvénybe ütközik.

5. § Valamely magyar honosnak személy-állapotát (status) tárgyzó kérdésekben, külföldi bíróságok által hozott bírói határozatok, a magyar honos ellen, belöldön végre nem hajthatók.

10. § A végrehajtási kérvény, rendszerint az ellenfél meghallgatása nélkül intéztetik el.

A 3. § esetében kivétel nélkül, a 9., 13. és 15. § eseteiben pedig akkor, a mikor a végrehajtás elrendelésének előfeltételei közokirattal, vagy hitelesített (1874:XXXV. tc. 92. 93. §) magánokirattal nem igazoltatnak, a végrehajtási kérelem érdemleges elintézése előtt járásbíróságoknál sommás, törvényszékeknél pedig jegyzőkönyvi tárgyalás tartatik.

A 3. § esetében, ha képviseltetéséről a végrehajtható nem gondoskodott, részére és költségére a bíróság a tárgyalásra ügygondnokot rendel.”

A törvényjavaslat indokolása szerint a külföldi határozatok hazai végrehajtásának feltételrendszerét az új német birodalmi perrendtartás szabályait mintául véve alkották meg, tekintettel arra, hogy „az osztrák tartományok után épen ezen állammal állunk leggyakoribb forgalmi összeköttetésben.”³²

Hogy érdemes volt ilyen megfontolásból a német birodalmi jogalkotást mintának venni, azt kétséggé teszi az a tény, hogy Magyarország és a Német Birodalom között a végrehajtás elrendelése és foganatosítása tekintetében nem jött létre viszonyosság. A viszonyosság hiányát később igazságügyi miniszeri rendeletekben rögzítették is.³³

A Monarchián belül ezzel szemben gördülékenyebben és könnyített feltételekkel folyt az egyes országok közt a végrehajtási eljárások elrendelése és foganatosítása, ezeket az egyszerűsített kritériumokat találjuk a törvény 4. §-ában. Az Ausztriával zajló élénk gazdasági forgalommal összefüggésben a bírósági gyakorlat viszonylag tágan értelmezte még ezeket a könnyített feltételeket is. Ezt igazolják az alábbi példák:

Egy jogesetben³⁴ az a kérdés merült fel, hogy bécsi közjegyzői okiraton alapuló megkeresésre a hazai bíróság foganatosíthat-e végrehajtást? A nagyváradai törvényszék a bécsi törvényszéknek a közjegyzői okiraton alapuló és végrehajtást elrendelő végzése alapján utasítást adott a végrehajtás és a bírói zárlat telekkönyvbe való feljegyzésére több hazai ingatlant illetően. A másodfokon eljáró budapesti ítélőtábla ezzel ellentétes döntést hozott, úgy értelmezve a Vht. 4. §-át, hogy az a Monarchia másik állama bíróságainak csak olyan megkeresésére rendelhető el, amelynek az azon államban hozott bírói határozat vagy egyezség szolgál alapjául. A közjegyzői okiraton alapuló megkeresés pedig nem minősül ilyennek. A Curia végül az elsőfokú bírósággal azonos álláspontra helyezkedett, azzal az indokkal, hogy az osztrák közjegyzői törvény értelmében a közjegyzői okirat a bírói egyez-

³² Az 1878. évi október 17-ére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. *Képviselőház–Irományok* VI. Kötet, Melléklet a 156. számú irományhoz. Indokolás a polgári törvénykezési rendtartásra vonatkozó törvényjavaslatához. 269. p.

³³ 1884 máj. 24. 18,123.sz. igazs. min. rend. a német birodalomhoz tartozó államok bíróságainak ítéletei alapján kért végrehajtások tárgyában (*Magyarországi Rendeletek Tára* 1884, 715. p.) 1890. márcz.24. 9665. sz. igazs. min. rend., mely szerint végrehajtás elrendelése és foganatosítása tekintetében a német birodalommal viszonyosság nem áll fenn (*Magyarországi Rendeletek Tára* 1890, 601. p.)

³⁴ *Döntvénytár – A Magyar Királyi Curia, a Budapesti Ítélőtábla és a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság elvi jelentőségű határozatai* XIV. Kötet, Franklin Társulat, Budapest 1886, 87. sz. döntvény 181–182. p., 150. sz. döntvény 275–277. p.

séggel azonos hatályú, másrészt a végrehajtás egyébként is a bécsi törvényszék végrehajtást elrendelő végzésén, tehát bírói határozaton alapul.

Egy másik ügyszálhoz kapcsolódva – szintén kiterjesztően értelmezve a Vht. 4. §-ában foglaltakat – a budapesti ítélőtábla polgári osztályának teljes ülése az 1886. október hó 14-én hozott VIII. számú döntvényben kimondta, hogy az osztrák-magyar monarchia másik államában levő tőzsdebíróság marasztaló ítélete alapján – ugyanazon állam rendes bíróságának végrehajtás foganatosítása iránt, a hazai bíróságokhoz intézett megkeresése következtében – a végrehajtás elrendelendő az 1881. évi LX. tcz. 4. §-a alapján.

A döntvényt éppen a célszerűséget szem előtt tartó értelmezése miatt támadta a korabeli jogirodalomban megjelenő kritika,³⁵ amely szerint a Vht. 4. §-át csak a 3. §-szal összefüggésben lehet értelmezni. A 4. § ugyan könnyít a külföldi határozat hazai végrehajtása feltételein, de a 3. § a) és d) pontjában írtak ilyenkor is alkalmazandók. Eszerint pedig a végrehajtás alapjául csak a másik ország „állambírósága” által hozott határozatok lennének nálunk végrehajthatók, az osztrák tőzsdebíróság pedig – lévén választottbíróság –, nem minősül ilyennek, tehát határozata nem végrehajtható Magyarországon. Elhibázottnak tartotta a kritika a bírói értelmezésben azt is, hogy a végrehajthatóság kérdésében a megkereső bíróság minőségére és nem a végrehajtandó határozatra helyezte a hangsúlyt.

A Magyarországról Ausztria felé irányuló biztosítási végrehajtások külföldi foganatosítása azonban – a könnyített végrehajtási feltételek ellenére – nem volt ilyen gördülékeny. Élénk jogirodalmi vita alakult ki akörül, hogy a magyar bíróságok megtagadták a biztosítási végrehajtás elrendelését akkor, ha annak foganatosítására Ausztriában került volna sor. Ennek indoka az volt, hogy a magyar igazságügyi miniszternek az 1885. június 18-án kelt 13,113. számú rendelete rögzítette, hogy az osztrák jog alapján a magyar bíróságok által elrendelt biztosítási végrehajtást Ausztriában nem foganatosítják. Erre figyelemmel az ilyen biztosítási végrehajtásokat a magyar bíróságok már el sem rendelték.

A bírói gyakorlat kritikája³⁶ szerint téves ez az álláspont, mivel egyrészt összekeveri a határozatok végrehajthatóságát (absztrakt végrehajthatóság) és a már elrendelt végrehajtás foganatosításának lehetőségével (konkrét végrehajthatóság), másrészt pedig a perrendtartással ellentétesen külföldi jogot vesz alapul a hazai határozat meghozatalánál, holott eljárásjogi kérdésekben mindig a magyar jogot kellene alkalmazni. A kritika szerint ezen az elven a bíróságoknak valamennyi végrehajtás elrendelésénél vizsgálniuk kellene, hogy az általuk elrendelt végrehajtások foganatosíthatók lesznek-e, így pl. az adósok nem jutottak-e csődbe, a végrehajtást kérők helyesen jelölték-e meg a telekkönyvi számokat stb.

³⁵ IMLING KONRÁD: A budapesti kir.ítelő tábla polgári osztályának legujabb teljes-ülési döntvénye. *Jogtudományi Közlöny*, XXI. évfolyam, 1886. 48. szám, 389–391. p.

³⁶ BERCZELI ANTAL: Elrendelhető-e biztosítási végrehajtás olyképpen, hogy az Ausztriában fekvő vagynon osztrák csász. kir. bíróság által foganatosíttassék? *Jogtudományi Közlöny*, XXIII. évfolyam, 1888. 44. szám, 362–363. p.

A bírói gyakorlat mellett érvelő vélemény³⁷ szerint a bíróságoknak a végrehajtás elrendeléséről való döntéskor bizonyos esetben a határozat konkrét végrehajthatatlanságát, tehát a foganatosítás lehetetlenségét figyelembe kell venniük, mégpedig akkor, ha a foganatosítást jogszabály zárja ki. Ennek alapja a polgári törvénykezési rendtartás azon szabálya, hogy a bíró köteles ügyelni arra, hogy nyilvánvalóan végrehajthatatlan határozatot ne hozzon. Egyebekben pedig a bíróság nem külföldi jogszabályt, hanem magyar igazságügyi miniszteri rendelet alkalmazott, tehát ez a bírálat sem helytálló.

Az idézett források alapján megállapíthatjuk, hogy az 1881. évi Vht. külföldi végrehajtást érintő szabályainak alkalmazása során a bíróságok valóban tágan értelmezték a törvény szövegét, és ez a gyakorlat célszerűségével a gazdasági forgalom biztonságát mozdította elő.

A régi és a hatályos jogszabályok összevetése alapján megállapítható, hogy a mai, határokat átlépő végrehajtásra vonatkozó szabályokban, így a jelenlegi Vht. illetve a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. tvr. (Nmjt.) rendelkezéseiben – természetesen sok újdonsággal kiegészülve – megtalálható számos elem az első Vht. külföldi végrehajtásokat érintő szakaszaiból és a jogfejlődésben megmutatkozik a hatása az akkori bírói gyakorlatnak is.

A végrehajtási eljárásról szóló 1994. évi LIII. törvény 205. § -ában foglaltak szerint tulajdonképpen ugyanaz a külföldi határozatok végrehajtásának a kiindulópontja, mint a régi szabályokban: törvény, nemzetközi egyezmény vagy viszonosság alapján van helye a végrehajtásnak.

A jogfejlődés eredményeként bekerült a törvénybe a külföldi választottbírói határozat is, amely régen csak a bírói jogértelmezés alapján volt hazánkban végrehajtható. Megjegyzendő, hogy ez a jogfejlődés valószínűleg nem a szép régi bírói gyakorlatnak köszönhető, hanem a külföldi választottbírói határozatok elismeréséről és végrehajtásról New-Yorkban, 1958. június 10-én kelt egyezménnyel függ össze, amelyet hazánkban az 1962. évi 25. trv.-rel hirdettek ki.

Szintén párhuzam vonható az Osztrák–Magyar monarchián belüli könnyített végrehajtási szabályok, és a jelenlegi Európai Unióban érvényes rendelkezések között, amelyek polgári ügyekben a határokon átnyúló végrehajtási eljárásokat hivatottak egyszerűsíteni és felgyorsítani.³⁸ Nyilvánvaló, hogy a könnyített végrehajtási eljárás a monarchián illetve az unión belüli élénk és szoros gazdasági forgalom miatt vált szükségessé, a párhuzamok a jogi szabályozásban csak a gazdasági szükségszerűséggel magyarázhatók, nincs jogtörténeti összefüggés, mindenesetre ez egy haladó megoldása volt az akkori törvénynek.

Az Nmjt. szabályai között találjuk ma a személyállapoti perekre vonatkozó kizárólagos joghatóság kitételét [62/B. §], a külföldi eljárásban részt nem vevő köte-

³⁷ Elrendelhető-e biztosítási végrehajtás ügy, hogy Ausztriában fekvő vagyona osztrák cs. k. bíróság által foganatosíttassék? Jogtudományi Közlöny, XXIII. évfolyam, 1888. 46. szám, 376–377. p. (sz. n.)

³⁸ Lásd 44/2001/EK tanácsi rendelet, 2201/2003/EK tanácsi rendelet, 805/2004/EK tanácsi rendelet.

lezettre vonatkozó kézbesítési és tájékoztatási szabályok elmulasztásának a következményét [72. § (2) bek. b)], és a „hazai tiltó törvénynek” megfelelő közrendi klauzulát [72. § (2) bek. a)].

A XIX. századi és a mai bírói gyakorlat érdekes hasonlóságot mutat a biztosítási intézkedéseket illetően. Az említett régi gyakorlat az Ausztriában foganatosítandó biztosítási intézkedés elrendelését megtagadta, mivel azokat az osztrák jog alapján nem hajtották végre. Azzal érveltek, hogy a végrehajtás elrendeléséről való döntéskor bizonyos esetben a határozat konkrét végrehajthatatlanságát, tehát a foganatosítás lehetetlenségét figyelembe kell venniük, mégpedig akkor, ha a foganatosítást jogszabály zárja ki. Ugyanerre az álláspontra helyezkedik az új bírói gyakorlat is, mint azt a BH.1988.317. számú eset is mutatja: választottbíróóság elé tartozó ügyben a külföldi adóssal szemben a rendes bíróságnál biztosítási intézkedés – így követelés lefoglalása elrendelését lehet kérni. Nem rendelhető el azonban biztosítási intézkedés, olyan követelésre, amely mentes a végrehajtás alól. Ez az értelmezés áll összhangban a biztosítási intézkedés céljával és jellegével. A biztosítási intézkedés, ezen belül a pénzkövetelés lefoglalása egyértelműen azt a célt szolgálja, hogy a jogosult követelése a későbbiekben behajtható legyen, tehát arra végrehajtást lehessen vezetni. Célszerűtlen és a jogintézmény jellegével összeegyeztethetetlen biztosítási intézkedésként olyan pénzkövetelés lefoglalása, amelyre végrehajtás nem vezethető, mert mentes a foglálás alól.

Összegezve: a régi és a hatályos szabályok összehasonlítása alapján tapasztalatokat, elmondható, hogy vannak előzményei a mai külföldi végrehajtásra vonatkozó szabályoknak a régi Vht.-ban. Nem lehet azonban kijelenteni azt, hogy az 1881-es törvény és ennek gyakorlati alkalmazása alakítóan hatott volna a későbbi jogfejlődésre, mivel a párhuzamok inkább a hasonló nemzetközi viszonyokkal és gazdasági szükségszerűségekkel magyarázhatók. A régi Vht. külföldi végrehajtást illető, az akkori viszonyokhoz képest haladó megoldásai is inkább jogtörténeti jelentőséggel bírnak, tanulmányozásuk mégsem haszontalan. Látható, hogy a bírói jogértelmezés e szabályok alapján a célszerűséget, a monarchián belüli biztonságos és tiszta gazdasági forgalom érdekeit tartotta szem előtt, mintsem a saját polgárait védte volna külföldről érkező végrehajtásokkal szemben. Hasznos lenne egy ilyen hozzáállás kialakulása ma is, különösen, ha a külföldi végrehajtási eljárások időtartamára is rövidítően hatna, hiszen sajnos van rá példa, hogy egy külföldi határozat alapján a végrehajtást elrendelése két évig tart Magyarországon. Az a kérdés azonban, hogy miként alakul az európai uniós jogfejlődés eredményeként a határokat átlépő végrehajtási eljárások bírói gyakorlata, a forgalom biztonságát és a célszerűséget szem előtt tartó lesz-e az új EK rendeleteket értelmező praxis, egyelőre nem válaszolható meg. Túlságosan rövid idő telt még el az unióhoz való csatlakozás óta ahhoz, hogy kialakult bírói gyakorlatról lehetne beszélni.

ESZTER BÁRDOSI GÉCZI

THE 1881ST/LX ACT REGARDING FORECLOSURE PROCEEDINGS

(Summary)

While Studying the foreign enforcement, specifically, regulations of foreign rulings implemented in Hungary and the regulations of home rulings implemented abroad, it is essential to take a look at The 1881st/LX Act Regarding Foreclosure Proceedings.

This Act was the first autonomous Enforcement Act in Hungary and it was the first that regulated foreign rulings thoroughly. This essay discusses the premises of the act, the significant contents of its reformatations, the fundamentals of the enactment process, and the critical queries of the parliamentary arguments. Based on the studies of The Parliamentary Journal and Notes, the paper examines how these reforms appeared throughout the discussion of the general and detailed bill and whether or not there was any substantive suggestion or alteration to the major reforms.

With the overview of the classical and contemporary judicial literatures, and the judicial practice that was linked to the 1881st Enforcement Act, this essay evaluates the legislative provision and its regulations relative to foreign enforcement. In addition, it seeks to find the answer to the questions of whether the phases of the Act relevant to the foreign enforcement were lasting and whether they further influenced the evolvement of the law. And lastly, explores the premises of the modern regulations among these and contrasts whether the act is merely significant because it is part of the history of law.

JÁNOSI BÁLINT

Gondolatok az erőforrás-szervezetről

Bevezetés

Dolgozatom létrejöttét a közbeszerzési eljárások legutóbb színre lépett szereplőjének, az ún. erőforrás-szervezetnek a megjelenése után azonnal felmerülő és azóta sem megoldott jogalkalmazási nehézségek indították.

Jogalkalmazói szemszögből elemzés tárgya lesz e jogintézmény létrehozásának vélhető jogalkotói szándéka, a jogszabályi környezetében betöltött szerepe és célja, továbbá a szaktudomány állásfoglalása.

Tanulmányom célja, hogy az ajánlattevők/résztételre jelentkezők feladatainak megsegítésére alkotott eljárási szereplő rendeltetését, lehetőségeit, jogait és kötelezettségeit olyan mélységig vizsgálja, hogy az erőforrás-szervezetet körülölelő bizonytalanságokat valamennyire eloszlatva a hasznossága kerüljön előtérbe.

1. A jogintézmény eredetéből levonható következtetések

Az ún. erőforrás-szervezet jogintézményét a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) eddigi legnagyobb módosítása, a 2005. évi CLXXII. törvény hívta életre. E módosító törvény ültette a Kbt. meglévő szabályai közé ezen új jogi megoldást. Az indoklás szerint a 2005. évi CLXXII. törvény megalkotásának kettős magyarázata volt: egyrészt a közösségi irányelvekből fakadó jogharmonizációs kötelezettség teljesítése, másrészt a Kbt. legkésőbbi módosítása óta felhalmozódott gyakorlati tapasztalatok és problémák begyűjtése, feldolgozása, valamint értékelése alapján a szükséges kiigazítások elvégzése. E két ok jelentősége tagadhatatlan, ám az elemezendő jogintézményünkkel kapcsolatosan sajnos a kettő közül csupán az első cél beteljesülése állapítható majd meg.

A 2005. évi CLXXII. törvény indokolása kizárólag az irányelvi előírásnak való megfelelés teljesítésének sikerességét és a Kbt.-ben található szabályok egyszerű leírását foglalja magába. Jogalkalmazói iránymutatást ezen kívül nem nyújt. Tartalmából címfogalmunk létrejöttének és létcéljának kutatásával kapcsolatban az alábbiakat emelhetjük ki:

„Közismert, hogy a hazai közbeszerzési szabályozás 2003. évi felülvizsgálatával, az új közbeszerzési törvény kidolgozásával egyidejűleg a közösségi közbeszer-

zési szabályozás is felülvizsgálatra került. Sajnálatos módon csak 2004 márciusában, vagyis az új közbeszerzési törvény elfogadását követően került sor az új közösségi közbeszerzési irányelvek elfogadására, illetve kihirdetésére, így nem volt lehetőség arra, hogy a magyar közbeszerzési szabályozás a csatlakozásra való felkészülés keretében már az új közbeszerzési irányelvekhez igazítva kerüljön kialakításra. Ez viszont egyben azzal a következménnyel jár, hogy a Kbt.-t röviddel annak hatálybalépése után – az új közösségi közbeszerzési irányelveknek való megfelelés céljából – felül kell vizsgálni. (Megjegyzendő az is, hogy arra sem volt valódi lehetőség, hogy a Csatlakozási Szerződés aláírásától a csatlakozásig aktív megfigyelői státuszban levő tagjelölt országok – így Magyarország – érdemben és alakítóan hassanak az új irányelv-javaslatokban foglaltakra, tekintettel a közösségi döntéshozatali folyamat akkor már előrehaladt voltára.)”.

Az idézett szövegrészletből jogintézményünk eredetére nézve három tény feltétlenül megállapítható. Egyrészt az, hogy ezen új fogalom közösségi jogi indíttatás miatt jött létre és így mesterségesen, külső jogalkotási folyamat eredményeként épült be a hazai szabályozásba.

Másrészt az előbbi kijelentésből az következik, hogy a témánk szerinti jogintézmény is csak még nem egészen két éve lépett hatályba, és ez a – korábbi közbeszerzési törvényünk hatálybalépéséhez képest – több mint tíz év a fiatal magyar közbeszerzési jog történelmében hatalmas idő. Az erőforrás-szervezet szabályai jogalkalmazásának eddigi múltjából ki is olvasható az, hogy már egy valamelyest a gyakorlatban kimunkált, és ezért már önmagában – ha nem is teljesen tökéletesen de – jól működő jogterület-rész, a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelmények szabályai közé került idegen elemként egy hagyomány és magyarázat nélküli jogintézmény. Már több mint másfél éve része e jogi fogalom a közbeszerzési eljárásoknak, viszont az, hogy nem egyszerre fejlődött az alkalmazási gyakorlata és a szakirodalma a többi, alkalmassági fogalomkörbe tartozó jogintézménnyel, a jogalkalmazók és a jogelemzők idegenkedésén és óvatosságán is érződik. Bár a jogalkalmazást segítő előfordított az alkalmassági szabályok közé, de eddig több kérdést vetett fel, mint amennyi megoldást adott volna.

Harmadik kiemelhető szövegelemünkből pedig – annak dacára, hogy zárójelek közzé lett szorítva – föltárul előttünk a jogalkotói munka háttérének témánk szempontjából hasznos szelete. Az utolsó mondatban az indokoló személy lényegesnek tartotta közölni a jogalkalmazókkal azt, hogy a tagjelölt országoknak már semmiféle beleszólása sem volt az irányelvek tartalmának alakításába – utalva ezzel arra, hogy további szakértői vizsgálat és hatástanulmány, továbbá az újonc tagállamok nemzeti jogalkalmazási tapasztalatainak megosztása is szükségeltetett volna ahhoz, hogy a gyakorlatot ténylegesen segítő szabályok épüljenek be közbeszerzési jogrendszerbe. Ez a szinte személyes közlés a mai mindennapok joggyakorlatában is megvalósult jóslatként érződik.

2. Az előzetes jogforrás – az irányelvek vizsgálata

E 2006. január 15-étől alkalmazható jogintézmény – a szintén e napon hatályba lépett előírások mellett – úgy tűnt, hogy igazán a közbeszerzési eljárás szereplőinek hasznára van. Hiszen ha az ajánlattevő vagy a részvételre jelentkező a felhívás és dokumentáció átvizsgálása során úgy találja, hogy a közbeszerzés tárgyának teljesítésére teljes mértékben felkészültnek érzi vállalkozását, de saját maga vagy szervezete nem képes egy bizonyos, a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelménynek megfelelni és nem vágyakozik arra, hogy pusztán ezen alkalmasság-igazolás miatt a teljesítésért kérni óhajtott ellenszolgáltatás összegének¹ tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe vegyen egy alvállalkozót,² akkor inkább felkér erre egy ismerős szervezetvezetőt/szakembert, aki teljesíteni tudná ezen alkalmassági feltételt, de éppen nem tervezte a közbeszerzési eljárásban való részvételt vagy egyéb alkalmassági kikötésnek nem felel meg.³

Az erőforrás-szervezetre vonatkozó szabályokat a hazai közbeszerzési eljárásokban megteremtő 2005. évi CLXXII. törvény jogalkotásának háttérében a 2004/18/EK irányelv 47. cikkének (2) bekezdése⁴ és a 48. cikkének (3) bekezdése⁵ áll. Az irányelv bekezdései és a Kbt. három bekezdése közül kettő⁶ teljes tartalmában kulcsfogalmunk célját jelöli meg: az ajánlattevő és (a hivatkozó jogszabályok-

¹ Tudniillik a közbeszerzés értékéről nem feltétlenül tud, mivel azt az ajánlatkérő nem köteles megadni.

² Ráadásul kifizesse neki az ellenszolgáltatás összegének tíz százalékát meghaladó díjat – annak ellenére, ha az alkalmasság igazolásának ellenértéke jóval kevesebb ennél – csupán az alkalmasság igazolása céljából, hiszen egyéb okból nincs szüksége a szolgáltatására.

³ Az erőforrás-szervezet ellenszolgáltatása vélhetően kisebb összegű az előző lábjegyzet díjánál.

⁴ 47. cikk (2) bekezdés: Egy gazdasági szereplő szükség esetén és egy adott szerződés tekintetében egyéb szervezetek kapacitására is támaszkodhat, a velük fennálló kapcsolatának jogi jellegétől függetlenül. Ebben az esetben a gazdasági szereplőnek bizonyítania kell az ajánlatkérő szerv számára, hogy a *szükséges* erőforrások rendelkezésére fognak állni, például olyan módon, hogy bemutatja az említett szervezetek *erre* vonatkozó kötelezettségvállalását.

⁵ 48. cikk (3) bekezdés: Egy gazdasági szereplő szükség esetén és egy adott szerződés tekintetében egyéb szervezetek kapacitására is támaszkodhat, a velük fennálló kapcsolatának jogi jellegétől függetlenül. Ebben az esetben a gazdasági szereplőnek bizonyítania kell az ajánlatkérő szerv számára, hogy a *szerződés teljesítéséhez ezek az erőforrások a rendelkezésére fognak állni*, például olyan módon, hogy bemutatja az említett szervezetek *arra* vonatkozó kötelezettségvállalását, *hogy a szükséges erőforrásokat a gazdasági szereplő rendelkezésére bocsátják*.

⁶ 66. § (2) Az ajánlattevő a szerződés teljesítéséhez szükséges, az (1) bekezdés a)–d) pontjában meghatározott alkalmassági követelményeknek megfelelhet úgy is, hogy más szervezet (szervezetek) erőforrásaira támaszkodik. Az ajánlattevő ebben az esetben köteles igazolni azt is, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésére állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt. Az igazolás az érintett szervezet kötelezettségvállalásra vonatkozó nyilatkozatának benyújtásával történik.

67. § (4) Az ajánlattevő a szerződés teljesítéséhez szükséges, az (1)–(3) bekezdésekben meghatározott alkalmassági követelményeknek megfelelhet úgy is, hogy más szervezet (szervezetek) erőforrásaira támaszkodik. Az ajánlattevő ebben az esetben köteles igazolni azt is, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésére állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt. Az igazolás az érintett szervezet kötelezettségvállalásra vonatkozó nyilatkozatának benyújtásával történik.

nak köszönhetően) a részvételre jelentkező nem csupán a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozójára számíthat az alkalmassági követelmények igazolásakor, hanem kérheti egy külső jótevő segítségét. Ám a helyzet nem ennyire egyszerű, a nehézségek a jogalkalmazás során rögtön jelentkeznek. Hogy a gyakorlatról tiszta képet kapjunk, vizsgáljuk meg jogforrásaink szövegét kifejezésenként, szavanként.

A két irányelvi rendelkezés közül a 47. cikk (2) bekezdése a „pénzügyi és gazdasági kapacitás” cím alatt, a 48. cikk (3) bekezdése pedig a „műszaki és/vagy szakmai alkalmasság” cím alatt témánkról szóló szabályrészt tartalmazza. Ha csak a bekezdések formai jellemzőit vizsgáljuk, szembetűnő, hogy az előírások szövegei azt tükrözik – amiképpen ezt az előbb említett cikkcímek is mutatják – mintha a jogalkotó szándékosan azt a látszatot kívánta volna kelteni, hogy a két bekezdés tartalma nagymértékben eltér egymástól, ezzel is hangsúlyozva a pénzügyi és gazdasági ill. a műszaki és szakmai jellemzők közti különbséget. Ezzel a szándékkal ellentétben a bekezdések ugyanarról szólnak, semmilyen jellegzetesen pénzügyi vagy műszaki sajátosságot sem hordoznak magukban. Így ez esetben a kapacitás szó helyettesíthető az alkalmassággal, továbbá e helyt a kötőszavaknak sincs jelentősége: akár „és”-t, akár „és/vagy”-ot használhat a jogalkotó. A két bekezdés különbségeit felesleges is tovább taglalni, az eltérések jelentéktelensége első olvasat után világos. [A 4. és 5. számú lábjegyzet dőlt betűs részei mutatják a különbözetet. Látható, hogy a 48. cikk (3) bekezdése csekély mértékben, hasonló jelentésű szavakkal tartalmaz csupán többletet.]

Ha szintén formai jellemzők alapján vizsgáljuk a Kbt. két bekezdését: a 66. § (2) bekezdést ill. a 67. § (4) bekezdést, akkor láthatjuk, hogy szinte tükörképei az irányelv bekezdéseinek. Hasonlatos a kifejezések értelme és a szabályozási módszer is. Megállapíthatjuk, hogy a magyar jogalkotók – a jogharmonizáció szellemében – szinte érintetlenül emelték át a Kbt.-be ezen előírásokat. Csupán a törvény sajátos szövegkörnyezetéhez alakították.

A két irányelvi bekezdés tartalmi elemzését a fentiek alapján ezért nyugodtan végezhetjük egyszerre, továbbá a két törvényi bekezdés esetében is eljárhatunk így, ugyanis szövegük lényegében megegyezik.

Az irányelvi előírás első mondata így szól: „Egy gazdasági szereplő szükség esetén és egy adott szerződés tekintetében egyéb szervezetek kapacitására is támaszkodhat, a velük fennálló kapcsolatának jogi jellegétől függetlenül.”. A törvényi szabály első mondata a következő (a bekezdésekre és pont helyekre való utalások a két alkalmasságtípusnál eltérnek, ezért általánosítottam az idézetet): „Az ajánlattevő a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeknek megfelelhet úgy is, hogy más szervezet (szervezetek) erőforrásaira támaszkodik.”.

A törvényi rendelkezés a közbeszerzési eljárás fogalomkörébe szűkíti az irányelv szövegét. A „gazdasági szereplő”-ből „ajánlattevő” lett (akin részvételre jelentkezőt is értenünk kell) és az „egy adott szerződés”-ből „a szerződés”, mivel csak konkrétan a közbeszerzési eljárás következményeként megkötött szerződésről beszélhetünk. Az irányelvből hiányzik a célzat, de mivel a 47. cikk címében is a „ka-

pacitás” szó szerepel, ezért a magyar jogalkotó analógiával élve pontosította a törvénybe kerülő szöveget „a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeknek megfelelhet úgy is, hogy” szövegrésszel. Ezzel szemben az irányelv csak úgy fogalmaz, hogy „szerződés tekintetében” – ez a túlzottan általános értelmű szóhasználat jogalkalmazásra elégtelen lenne.

Azt megállapítottuk, hogy az irányelv összemosza a kapacitást az alkalmassággal, mert az egy-egy irányelvi cikk címében is vagy az egyik, vagy a másik szerepel, fellelhető célzat nélkül. Ebből a tényből további következtetéseket vonhatunk le fogalmunk rendeltetésének megértésével kapcsolatban.

A kapacitás magyar szóval értelmezhető teljesítőképességként – de ami témánk szempontjából még fontosabb – erőforrásként. Ezért használja a törvényszövegben a hazai jogalkotó a Kbt. 66. § (2) illetve a 67. § (4) bekezdése szerinti szervezetre nézve az erőforrás szót. E gondolatmenet mentén oda jutunk, hogy az irányelv logikája alapján egyenlőségelet tehetünk az erőforrás szó és az alkalmasság fogalom között. Ezek szerint a közbeszerzési eljárásokban a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelmények arra hivatottak, hogy az igazolásuk elemzésekor az ajánlatkérő megállapítsa azt, hogy az ajánlattevő/részvételre jelentkező rendelkezik-e elegendő mennyiségű és minőségű erőforrással a szerződés teljesítéséhez.

De vizsgálhatjuk az egyenlőség másik oldalát is. A fenti eljárásunk alapján az is meghatározható, hogy az ajánlattevő/részvételre jelentkező nemcsak az erőforrássára támaszkodik az erőforrás-szervezetnek, hanem az alkalmasságára is, méghozzá a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasságára. Ha e behelyettesítő műveletet elvégezzük, akkor a következő szöveget kapjuk: „Az ajánlattevő a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeknek megfelelhet úgy is, hogy más szervezetnek (szervezeteknek) *szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasságára* támaszkodik.”

Ekkor bukik ki az is, hogy a „támaszkodik” szó mennyire idegenül cseng, valamint haszontalanul terpeszkedik e kógens és szabatos törvényszövegben. Ugyanis a hasonlóképpen homályos értelmű és célzatú „erőforrás” helyett, mellette most már a Kbt. szöveggörnyezetéből világosan értelmezhető „a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság” áll. Így az irányelvi célt jobban felfedő szöveg a következőképpen hangzik: „Az ajánlattevő a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeknek megfelelhet úgy is, hogy más szervezet (szervezetek) *szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasságának igazolását nyújtja be az ajánlatában, és az ajánlatkérőnek ez alapján kell az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasságát megítélnie.*”

Így a következő két kijelentést tehetjük meg – egyrészt: a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződést döntően főszabály szerint az ajánlattevő végzi, de a Kbt. 71. § (2) bekezdése alapján mindenképpen az ajánlattevő felelős az egész teljesítésért; másrészt: bár az ajánlattevő teljesíti a szerződést, de az erre való alkalmasságának vagy alkalmatlanságának tényét nem köteles elárulni, hanem egy,

a szerződés teljesítésére alkalmas segítőt bíz meg azzal, hogy feleljen meg az ezt firtató követelményeknek.

Ekkor természetesen felmerül a jogalkalmazóban a kérdés, hogy hogyan érvényesülhetnek úgy a Kbt. preambulumbába foglaltak, hogy ha megvan annak esélye, hogy a közpénzért, azaz az adófizető állampolgárok pénzéért, az ő javukra és érdekében, de természetesen az összességük beleszólása és ellenőrzése nélkül beszerzendő tárgy teljesítését olyan szervezet/személy végzi, akinek erre való képességéről semmit sem tudunk, és így a teljesítés sikerességét sem tudjuk szavatolni. Hogyan érvényesülhet az erőforrás-szervezetek eljárása mellett „a közpénzek ésszerű felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása”? Reméljük a jogalkalmazói gyakorlat választ ad majd hamarosan e kérdésekre.

3. A fő jogforrás – a Kbt. vizsgálata

Vizsgáljuk meg a tárgyunk Kbt.-ben betöltött szerepét a szöveggörnyezet szempontjából. Amennyiben a közbeszerzési eljárások főbb alanyait nézzük, mindnek van valamiféle meghatározása a Kbt.-ben. Az ajánlatkérőket nevükön nevezve felsorolja a törvény, az ajánlattevő ill. az alvállalkozó pedig fontosságuknak megfelelően (és az abc-sorrendnek köszönhetően) a 4. § értelmező rendelkezéseinek első két helyén áll.

Az erőforrás-szervezet azonban nem kapott helyet a Kbt. 4. §-ában, ráadásul az egész Kbt.-ben nem lelhetünk fel definíciót rá nézve, sőt hivatalos, törvényi neve sincs a Kbt.-ben meghatározva, és semmilyen más jogszabályban sem.

Akkor hogyan keletkezett az erőforrás-szervezet, mint név? E nem túl szerencsés megjelölést a szükség szülte, ugyanis a Kbt. csak a szakasz és bekezdés számokkal jelöli szövegében, a kizáró okoknak ezen eljárási szereplővel kapcsolatos szabályainál (Kbt. 63. § (7) bekezdése). A szakírók kénytelenek voltak – nem túlzottan tömeges mennyiségű irodalmukhoz – nevet alkotni e jogintézmény szabályaiból. Önmagában nézve ezen összetett szó értelmezhetetlennek tűnik: a közbeszerzési eljárásokban bizonyos szervezeteknek az a szerepe, hogy mások erőit gyűjtsenek belőlük a Kbt. előírásai betartásának fáradságos munkájához? Komolyra fordítva a szót, a Kbt. elemzésével sem jutunk egy valójában hasznos, egyértelmű és a jogalkalmazást segítő új rendelkezéshez. Az egyszerűség kedvéért azonban továbbiakban e tanulmány is ezt az elnevezést használja, bár a valósághoz közelebb állna az *alkalmasság-bérbeadó* kifejezés.

Mivel magával a kifejezéssel nem tudunk mit kezdeni, ezért elemzésünket megkönnyítheti, és közelebb kerülhetünk kulcsfogalmunk értelméhez és céljához úgy, ha szemrevételezzük az alkotóelemeit.

Miután az előző fejezetben levezettük az „erőforrás” vélhető jelentését, ezért, most szemléljük meg a kifejezés alanyát a „szervezet”-et. Mivel jogszabály nem tartalmaz rá meghatározást, és csupán annyit tudunk nyelvtanilag elmondani e fo-

galomról, hogy több személy valamilyen cézzal és rendszer alapján létrejött csoportosulását jelenti – segítségül kell hívnunk a másik két, törvényi meghatározással rendelkező szereplőt is. Megvizsgáljuk a közbeszerzési eljárásban betöltött szerepüket, megismerjük definíciójuk elemeit és megpróbáljuk rokonítani vagy elhatárolni, összehasonlítani vagy megkülönböztetni őket az erőforrás-szervezet vélt és megtapasztalt jellemzőivel és jellemzőitől.

A Kbt. szerint „ajánlattevő: az a természetes személy, jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, aki, illetőleg amely a közbeszerzési eljárásban ajánlatot tesz; ajánlattevőnek minősül a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepe is”. Amint láthatjuk a jogalkotó itt is szűken mérte a magyarázatot: meghatározott egy elég tág alanyi kört, akikre nézve kijelentette, hogy ők attól lesznek ajánlattevők a közbeszerzési eljárásban, hogy abban – eléggé meglepő fordulattal – ajánlatot tesznek. Nem viszik különösebben e meghatározás közelebb minket az erőforrás-szervezet fogalmának megértéséhez, de annyit azért elmondhatunk témánk tárgyára nézve, hogy egy „szervezet”, a természetes személyen kívül bármely felsorolt tényező lehet. Tovább kell kutakodnunk, de az a tény, hogy az ajánlattevő definíciója magába foglalja a „természetes személy” kifejezést, elgondolkodtat: vajon az erőforrás-szervezet kizárólag szervezet lehet csak?

A második szereplő közelebb vihet a megoldáshoz, viszont további kételyeket és kérdéseket is ébreszthet az erőforrás-szervezetekkel kapcsolatban. A következő fejezet az alvállalkozó és az erőforrás-szervezet kapcsolatát elemzi, amely során az ajánlattevő/résztételre jelentkező segítőinek teljes rendszerét is megvizsgáljuk.

4. A segítőik rendszere

A Kbt. szerint „alvállalkozó: az a szervezet (személy), amellyel (akivel) az ajánlattevő a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, e szerződésre tekintettel fog szerződést kötni vagy módosítani, kivéve, ha a szervezet (személy) tevékenységét kizárólagos jog alapján végzi”.

Az alvállalkozó esetében legalább ugyanazon alanyi körrel találkozunk, mint a Kbt. 66. § (2) illetve a 67. § (4) bekezdésnél: a „szervezet”-tel (a zárójelben lévő „személy” szó az ajánlattevő meghatározásánál lévő „természetes személy”-hez hasonlóan szintén további kutatást igényel). További rokon vonás, hogy az alvállalkozót is a „szerződés teljesítése céljából” keresi fel az ajánlattevő/résztételre jelentkező, ő is egy segítsége e cél elérésében, hiszen egyetlen szándék vezérli, hogy ő nyerje a közbeszerzési eljárást, és számára minél kedvezőbb körülményekkel teljesítse a szerződést.

Fontos különbség azonban ezen utóbbi szempontnál az, hogy míg az alvállalkozónál általános jelleggel fogalmaz a törvényhozó, addig az erőforrás-szervezet esetében a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítésének elősegítése érdekében való közreműködésnek csak egy szűkebb tevékenységi körével

találkozunk: a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolásával. A jogalkotó ugyanis az alvállalkozó fogalom-meghatározásánál nem fejt ki, hogy milyen cselekedetek tartoznak abba a feladathalmazba, amit az ajánlattevő/résztételre jelentkező megtesz a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, és azt sem írja le a Kbt.-ben, hogy az alvállalkozók e tettek közül melyeket vállalhatják át tőle, azaz a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésre tekintettel létrehozott vagy módosított szerződés milyen kötelezettségeket tartalmazhat rájuk nézve.

A szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelmények kielégítése ugyanúgy a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítésének előremozdítását szolgálja, mint a tényleges teljesítésben való részvétel. Hiszen annak vizsgálata, hogy az ajánlattevő/résztételre jelentkező megüti-e a meghatározott alkalmassági szintet, a teljesítés sikerének esélyét alapozza meg, ezért került be kötelező tényezőként a közbeszerzési eljárásba. Másrészt amely/aki az ajánlattevő/résztételre jelentkezőt segíti a közbeszerzési eljárásban, az az eredményeként megkötendő szerződés teljesítéséhez juttatja közelebb, függetlenül attól, hogy abban ténylegesen részt vesz-e.

Mindezek alapján a következő négy kérdést érdemes föltenni az alvállalkozó és az erőforrás-szervezet viszonyával kapcsolatban annak érdekében, hogy meghatározzuk különbségeiket és közös vonásaikat, ezáltal is közelebb kerülve kulcsfogalmunkhoz.

Az *első kérdés*: Részt vehetnek-e a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítésében? A Kbt. nem tartalmaz előírást e témában, de a jogalkalmazói tapasztalat alapján kimondhatjuk, hogy a válasz: igen, de nem minden esetben. Láttuk a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése elősegítésének tág fogalmába ez belefér az alvállalkozónál (pl. egy részmunkafolyamat teljesítése), az erőforrás-szervezet esetében pedig számos olyan alkalmassági követelményről beszélhetünk (a műszaki és szakmai alkalmasság nagy része), amelyhez nélkülözhetetlen a teljesítésben való részvétel. Ám vannak olyan esetek is, amikor nem beszélhetünk teljesítésben való részvételtől: ha például az alvállalkozó csupán bérbe ad egy helyiséget az ajánlattevőnek/résztételre jelentkezőnek, illetve ha az erőforrás-szervezet a pénzügyi és gazdasági alkalmasság igazolását látja el. Ebből a szempontból láttuk, hogy nincs különbség a két szereplő között.

A *második kérdés*: A szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolása érdekében az ajánlattevő/résztételre jelentkező igénybe veszi-e szolgálataikat? Ha vizsgálatunk tárgya az, hogy e két szereplő a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolásában részt vehet-e, akkor természetesen igen a válasz mindkét esetben. Azonban nem minden alvállalkozó tartozik e körbe. E szempont szerint kétfelé választhatjuk e fogalomcsoportot: kizárólag a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó vehet részt az alkalmassági követelmények igazolásában. A Kbt. 65–69. § alapján a többi alvállalkozó nem.

A *harmadik kérdés*: A közbeszerzési eljárásokban való szerepvállalás tartalmát rendezendő kötnék-e módosítanak-e szerződést az ajánlattevővel/résztételre jelentkezővel? Az alvállalkozó definíciójából következik, hogy az ajánlattevő/résztételre jelentkező szerződést fog vele kötni vagy módosítani fogja a már meglévőt a közbeszerzési eljárás dokumentumaiban foglaltaknak megfelelően. Az erőforrás-szervezetre nézve – nem meglepő módon – semmiféle utalást nem találunk a Kbt.-ben a vele esetlegesen módosítandó vagy megkötendő szerződéssel kapcsolatban. Az irányelv „a velük fennálló kapcsolatának jogi jellegétől függetlenül” kitétele utal csupán valamennyire arra, hogy a jogalkotót nem érdekli, hogy az erőforrás-szervezet és az ajánlattevő/résztételre jelentkező között kötött-e valaha is bármiféle szerződés, hisz az is irreleváns, hogy milyen természetű a köztük lévő viszony. E gondolat szerint is lehet azonos a két szervezet/személy, hiszen az alvállalkozóval minden esetben, de általában az erőforrás-szervezettel kapcsolatban is vélelmezhető, hogy fennáll közte és az ajánlattevő/résztételre jelentkező között egy, a tárgy szerinti szerződést – amelyet vagy az adott igazolási ügy miatt kötnék vagy emiatt módosítanak – hiszen kapcsolatuk tartalmát érdemes a későbbi vitákat elősegítendő rögzíteni egy közös, konkrét megállapodásban.

A *negyedik kérdés*: Az erőforrás-szervezetek munkájának ellenszolgáltatása a közbeszerzés értékének tíz százalékához miképpen viszonyul? A kérdés azért fontos, mert az alvállalkozók szétválasztásánál ez az egyetlen szempont. Lássuk, hogy az erőforrás-szervezetről alkotott képünket ez a szemszög miképpen befolyásolja. Ez a kérdés természetesen eléggé szubjektív, a felelet mindig az adott esettől függ. Azért a közbeszerzési értékhatároknak és a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolásával járó rendszerinti munka átlagos ellenértékének figyelembevételével nagyjából meghatározható a válasz. A közbeszerzés értéke általában több millió forint nagyságrendű, és ehhez képest az erőforrás-szervezet díja nem képvisel olyan nagy összeget. Hiszen jobbára okiratok elkészítéséről vagy elkészítéséről, vizsgálatnak való alávetés díjáról, továbbá szervezeteknek/szakembereknek a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés részletjesítéséért fizetett munkadíjáról illetve műszaki-technikai felszereltség és eszközök bérleti díjáról van szó. Így összességében megállapíthatjuk, hogy az erőforrás-szervezetek díjazása a közbeszerzés értékének tíz százalékát általában nem szokta meghaladni. A munkadíj és a bérleti díj egyes esetekben természetesen magasabb összegű lehet, valamint a Kbt. 40. §-a előírásai, azaz az ún. egybeszámítási szabályok miatt előforduló, különösen alacsony becsült értékű közbeszerzési eljárásoknál is a szóban forgó tíz százalékot meghaladhatja az alkalmasság igazolásának költsége.

A segítő hat csoportja

Az előbbi válaszok alapján már föl állíthatunk egy olyan szempontrendszert, aminek segítségével meg tudjuk határozni és el tudjuk különíteni egymástól a közbeszerzési eljárásokban azon szervezeteket/személyeket amelyeket/akiket az ajánlat-

tevő/résztételre jelentkező a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából segítségként azért von be a közbeszerzési eljárásokba, mert e célt vagy nem képes vagy nem kívánja saját erejéből elérni. E szervezetet/személyt a továbbiakban összefoglalóan „segítő”-nek nevezzük.

E szempontrendszer alapján végzett elemzés eredményeképpen az összes segítő hat csoportba tudjuk besorolni. A hat segítőcsoport, azaz a segítők rendszere az alábbi.

a) Amennyiben az ajánlattevő/résztételre jelentkező segítő vesz igénybe a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, de nem a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolása érdekében, hanem egyéb okból, továbbá a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, e szerződésre tekintettel nem köt vele külön szerződést vagy nem módosít már egy meglévőt a konkrét közbeszerzési tárgyra vonatkozóan, mivel már a beszerzés tárgyára nézve rendelkeznek egy külön, általános szerződéssel, akkor olyan szervezet/személy jár el segítőként, amelyet/akit a Kbt. 71. § (1) bekezdésének a) pontjában foglaltak alapján csak – a nevével magáról nem sokat eláruló – „nem alvállalkozónak és nem erőforrás-szervezetnek minősülő harmadik személy” elnevezéssel illelhetünk. E harmadik személy kilétéről, feladatairól, jogairól és kötelezettségeiről semmit sem árul el a Kbt. – így elemzésünk során joghézagba ütköztünk – ám jogalkalmazói szempontból még mindig szerencsésebb helyzetben vagyunk, mint a következő szereplő esetében, akinek még a nevére sincs a törvényben utaló jel.

b) Amennyiben az ajánlattevő/résztételre jelentkező segítő vesz igénybe a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, de nem a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolása érdekében, hanem egyéb okból, továbbá a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, e szerződésre tekintettel nem köt vele külön szerződést vagy nem módosít már egy meglévőt a konkrét közbeszerzési tárgyra vonatkozóan, azonfelül egyéb szerződés sem rendezi a felek közötti tárgy szerinti jogviszonyt, akkor olyan szervezet/személy jár el segítőként, amelynek/akinek kilétét, feladatait, jogait és kötelezettségeit teljes homály fedi, és még csak meg se tudjuk igazán nevezni, legfeljebb akképpen, hogy „nem alvállalkozónak, nem erőforrás-szervezetnek és nem 'nem alvállalkozónak és nem erőforrás-szervezetnek minősülő harmadik személynek' minősülő szervezet/személy”. Nos, ez egy elég körülményes és hosszadalmas megnevezés, ráadásul még azt is meg kéne említeni a nevében, hogy nem ajánlatkérő és nem ajánlattevő/résztételre jelentkező a tárgyalat szereplő, hiszen az ezt kifejező „harmadik személy” megjelölés már foglalt. Ha az előző esetben joghézagot említhettünk, akkor ez esetben egy még óriásibba ütköztünk. Szerződés híján elég sok okirat rendezheti még a felek jogviszonyát (pl. egyoldalú nyilatkozat, jogszabály vagy közigazgatási határozat), így e szervezet/személy szerepe is érdekelne – az előző bekezdés szervezete/személye mellett – jogi iránymutatást.

c) Amennyiben az ajánlattevő/résztételre jelentkező segítő vesz igénybe a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, de nem a szer-

ződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolása érdekében, hanem egyéb okból, és a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, e szerződésre tekintettel szerződést köt vele vagy módosít már egy meglévőt a konkrét közbeszerzési tárgyra vonatkozóan, akkor természetesen alvállalkozó közbenjárásáról beszélhetünk.

d) Amennyiben az ajánlattevő/részvételre jelentkező a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, ezen belül a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolása érdekében veszi igénybe a segítő, ám a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, e szerződésre tekintettel nem köt vele külön szerződést vagy nem módosít már egy meglévőt a konkrét közbeszerzési tárgyra vonatkozóan – tehát vagy már egy fennálló szerződés viszony alapján, vagy (ami álláspontom szerint ritkább eset) szerződés megkötése nélkül jár el a segítő – egyértelműen erőforrás-szervezetről van szó.

e) Amennyiben az ajánlattevő/részvételre jelentkező a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, ezen belül a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolása érdekében veszi igénybe a segítő, és a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, e szerződésre tekintettel köt vele külön szerződést vagy módosít már egy meglévőt a konkrét közbeszerzési tárgyra vonatkozóan, ráadásul a segítő összdíjazása a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladja, akkor a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó jár el. Ekkor az alvállalkozó vagy egyéb módon is részt vesz a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítésében (pl. egy konkrét munkanemet önállóan teljesít) és ekkor ezen ellenszolgáltatás is összeadódik az alkalmasság igazolásának ellenértékébe, vagy önmagában az alkalmasság igazolásának ellentételezése haladja meg a törvényi szintet. Ezen utóbbi esetről állapítottuk meg, hogy ritkább esedékességű.

f) Amennyiben az ajánlattevő/részvételre jelentkező a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, ezen belül a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolása érdekében veszi igénybe a segítő, és a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, e szerződésre tekintettel köt vele külön szerződést vagy módosít már egy meglévőt a konkrét közbeszerzési tárgyra vonatkozóan, viszont a segítő összdíjazása a közbeszerzés értékének tíz százalékát nem haladja meg, akkor újra erőforrás-szervezet a szereplőnk gyűjtőfogalma, ámde annak egy sajátos formája, ugyanis egyben a közbeszerzés értékének tíz százalékát meg nem haladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó is. E helyt találtuk meg a két segítő eljárási szereplő közös fogalomhalmazát.

E gondolatmenet alapján tehát ebbe a hat csoportba sorolhatjuk be az ajánlattevő/részvételre jelentkező összes segítőjét a közbeszerzési eljárásokban. Ezek után már elvileg az összes eljárási szereplőnek meghatározhatjuk egymáshoz való viszonyát, feladatait, céljait, jogait és kötelezettségeit. Amint láhattuk, az első kérdésre adott válaszból semmilyen osztályozási szempontot sem tudtunk képezni. Bármelyik segítő teljesítheti bizonyos hányadban a közbeszerzési eljárás alapján

megkötött szerződést, de segítségük irányulhat e teljesítésen kívüli eredmény elérésére is.

Azt már megállapítottuk, hogy ha egy segítővel találkozunk és a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, e szerződésre tekintettel nem köt az ajánlattevővel/résztételre jelentkezővel külön szerződést vagy nem módosít már egy meglévőt a konkrét közbeszerzési tárgyra vonatkozóan, akkor az nem lehet alvállalkozó, az csak erőforrás-szervezet lehet, ha megfelel ezzel a segítővel szemben támasztott többi követelménynek.

Viszont ha megismerjük a csoportokat, akkor megállapíthatunk egy még ennél jobban is részletekbe menő elkülönítést e két segítőhalmazra nézve, ha a segítők az alvállalkozó Kbt. 4. § 2. pontjában meghatározott fogalmának minden eleme igaz, de mégis foltételezhető, hogy erőforrás-szervezet is lehet az illető.

Az erőforrás-szervezet és a közbeszerzés értékének tíz százalékát meg nem haladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó között a különbözőség kulcsa – a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolására vonatkozó kötelezettség. Kizárólag e tényezőt kell figyelembe venni, ha a két segítő közül valamelyiket gyanítjuk a szervezet/személy meghatározásaként, semmi mást: ha nem kötelessége alkalmasságot igazolni, akkor csak a közbeszerzés értékének tíz százalékát meg nem haladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó lehet, ha kötelessége alkalmasságot igazolni, akkor csak erőforrás-szervezet.

Az erőforrás-szervezet és a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó között a különbözőség kulcsa – munkájának ellenszolgáltatása. Csak e körülményt kell megvizsgálni, ha a két segítő valamelyikét sejtjük a szervezet/személy meghatározásaként, semmi mást: ha a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladja az ellenérték, akkor csak a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó lehet (kivétel a hatodik forrásban szereplő helyzet), ha nem haladja meg, akkor csak erőforrás-szervezet.

E vélekedésünk kinyilvánítása után vizsgáljuk meg, hogy a közbeszerzési jog e témára vonatkozó szakirodalmában, illetve a Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai között milyen felfogásokkal találkozunk az erőforrás-szervezet és a többi segítő viszonyával kapcsolatban. Megjegyezhetjük, hogy az utolsó csoport meghatározása válthatja ki a legtöbb jogértelmezési vitát.

5. A szakirodalom elemzése

a) Első forrás

Vizsgáljuk meg először Dr. Dessewffy Anna ügyvéd, hivatalos közbeszerzési tanácsadó témánkat is elemző „Részletes tudnivalók a műszaki, szakmai alkalmassági feltételekről és azok fennállása igazolásának módjáról ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek I.” című állásfoglalás „3.2. A műszaki felszereltség” című fejezetének

utolsó előtti bekezdését, amely 2007 júliusában a „Közbeszerzés kérdések és válszok” című havi lap II. évfolyamának 7. számában, a 16. oldalon jelent meg.

Az ügyvédnö a következőket állapítja meg:

„Különbséget kell tenni a között az esetek között, amikor az ajánlattevő más szervezettől bérl a felhasználandó eszközt, illetve amikor általánosságban más szervezet erőforrására hivatkozással igazolja az alkalmasságát. Ha az ajánlattevő maga nem nyilatkozik arról, hogy alkalmasságát más szervezet erőforrására hivatkozással kívánja igazolni, akkor az ajánlatkérő számára nem feltétlenül egyértelmű, hogy sor kerül-e erőforrás szervezetre támaszkodásra; erre a beadott iratokból következtethet. Ha az ajánlatkérő⁷ (a felhívásban meghatározott követelmények szerint) bérleti szerződést vagy előszerződést csatol az ajánlathoz és a bérbeadó szervezet Kbt. 67. §-ának (4) bekezdése és 63. §-ának (7) bekezdése szerinti nyilatkozatait nem, ez azt jelenti, hogy az ajánlattevő az adott szervezetet be is kívánja vonni a teljesítésbe, azaz arra nem csak erőforrásként hivatkozik. Ilyenkor az ajánlatkérő nem követelheti meg azt, hogy a bérbeadó szervezet tekintetében azt az iratot is csatolják, amelyet az erőforrásként hivatkozott szervezet vonatkozásában előír a Kbt. Ha viszont az ajánlattevő az alkalmasságát egy vagy több vonatkozásban más szervezet erőforrására hivatkozással igazolja, akkor a Kbt. 67. §-ának (4) bekezdése és 63. §-ának (7) bekezdés szerinti iratok beadása is kötelező.”

Az idézett szöveg a műszaki felszereltség és a teljesítéshez rendelkezésre álló eszközök, berendezések körülményeit vizsgáló alkalmassági igazolási módokról szól, de általánosíthatunk megfelelő módon a többi alkalmassági igazolási módra is. Elemezzük mondatonként, így jobban megismerhetjük e szakvélemény indokait.

Az első mondat a megoldandó feladatot jelöli ki, megállapítást még nem tartalmaz, viszont a kijelentés második tagmondatának, illetve harmadik tagmondatának szóhasználata kérdéseket vet fel. Mivel később látni fogjuk, hogy a különbségeket hordozó mindkét esetben eszközbérletről van szó, csak a jogviszony jellemzői mások, így a második tagmondatból hiányolhatjuk a másik esettől való megkülönböztetés jelzését. A harmadik tagmondatban van egy egyoldalú megjelölés (az erőforrás-szervezetek igénybevételét hasonlítja össze vélhetőleg egy másik segítő eljárásával), de az „általánosságban” kifejezés nem különösebben érthető, e szó használatát a későbbiekben sem magyarázza meg a szerző.

A második mondat pontosvesszőig terjedő részével teljes mértékben egyetértünk, hiszen e probléma megoldását célozza meg e tanulmány is. Viszont a pontosvessző utáni kijelentés – amit a harmadik mondat fejt ki – kétségeket ébreszthet bennünk.

A harmadik mondat a közbeszerzési eljárásokban általános jelleggel egy, a felhívása és dokumentációja összeállításában nem teljesen átgondoltan eljáró ajánlatkérőt és egy, a jogalkalmazásra teljesen felkészült az ajánlattevőt/részvételre jelentkezőt feltételez. Ugyanis, ha az ajánlatkérő csak a beadott iratokból következtethet arra, hogy az ajánlattevő/részvételre jelentkező segítője a hat segítőcsoport

⁷ A szövegkörnyezetből kiderül, hogy e szó helyett a szerző „ajánlattevő” kifejezést kívánt volna használni.

közül melyikbe sorolandó, akkor elég nehéz helyzetbe kerülhet egy bonyolultabb közbeszerzési eljárásban. Ha kifejezett nyilatkozatot nem kért az ajánlattevőtől/résztételre jelentkezőtől a segítői besorolását illetően, akkor megnő a kockázata annak, hogy rosszul értelmezi az ajánlattevő/résztételre jelentkező ajánlatában/résztételre jelentkezésében foglaltakat. Hiszen ha nem annyira jártas az ajánlattevő/résztételre jelentkező a közbeszerzési jogforrások értelmezésében, akkor könnyen nem csatolhat ajánlatához/résztételre jelentkezéséhez olyan okiratokat, amik kifejezik szándékát. Ám a hiánypótlás jogintézménye miatt joga van pótolni őket, az ajánlatkérőnek pedig kötelezettsége van az ajánlattevőt/résztételre jelentkezőt pótlásra fölhívni. Viszont, ha az ajánlatkérő nem tudja, hogy mi hiányzik – mert a saját sejtéseit követi – akkor nem is tudja az ajánlattevőt/résztételre jelentkezőt felhívni a pótlásra. Ha az ajánlatkérő az ajánlattevő/résztételre jelentkező szándékáról kialakított vélelme alapján és az esetlegesen indokolt hiánypótlás elmaradása miatt érvényteleníti az ajánlattevő/résztételre jelentkező ajánlatát/résztételre jelentkezését, akkor nem biztos, hogy nem lesz sikeres az e döntése ellen indított jogorvoslati eljárás.

Így a megjelölt példa alapján, ha a benyújtott bérleti szerződésből nem derül ki egyértelműen, hogy azokat az ajánlattevő és a segítő a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, e szerződésre tekintettel kötötték vagy módosították a konkrét közbeszerzési tárgyra vonatkozóan, továbbá ha a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozóval – mert mint láthattuk, e példában más nem lehet az erőforrás-szervezet mellett e segítő – kapcsolatos egyéb kötelező dokumentumokat sem csatolta az ajánlattevő, akkor az ajánlatkérő nem tud kétséget kizáró döntést hozni a segítő kilétét illetően.

A negyedik mondat kifejezetten megtiltja, hogy az ajánlatkérő megtegye a szabályos jogalkalmazás és a közbeszerzési eljárás eredményessége érdekében szükséges biztonsági lépéseket. Ellenben, ha meg van arról győződve, hogy az ajánlattevő segítője nem felel meg a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozóval szemben támasztott kötelezettségeknek, viszont a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolásában részt venne, akkor a Kbt. 83. §-a alapján fel kell hívnia az erőforrás-szervezetekre vonatkozó okiratok pótlására, amennyiben a hiánypótlásra lehetőséget adott. Az ajánlatkérő nem hagyatkozhat csupán az ajánlattevő feltételezett szándékának megsejtésére.

Az utolsó, ötödik mondat foglalkozik csak kifejezetten az erőforrás-szervezettel. Azonban, mint kényes téma, csak a közbeszerzési törvényünk adott bekezdésszámait jelöli meg a szerző, mint követendő jogszabályhelyeket. Semmiféle jogalkalmazási útmutatást nem ad.

Összefoglalva: az idézett szövegrész halvány kísérletet tesz arra, hogy útmutatást adjon a közbeszerzési eljárásokban szereplő segítőök szabályos igénybevételéhez, azonban tényleges jogalkalmazási tanácsot nem ad. Csupán kísérletet tesz arra, hogy az erőforrás-szervezetek eljárásba vonásának egy helytelen módját egy –

a gyakorlatba való átültetéshez – nem elégséges adattal felépített példán keresztül bemutatassa, ám arról hallgat, hogy helyette mely segítőt kell igénybe venni. Ezenkívül az erőforrás-szervezetek szabályszerű, gyakorlati alkalmazásáról se ejt szót, csupán a Kbt. előírásainak betartására buzdít.

b) Második forrás

További szakirodalmi forrásként vizsgálhatjuk ugyancsak Dr. Dessewffy Anna „Részletes tudnivalók a műszaki, szakmai alkalmassági feltételekről és azok fennállása igazolásának módjáról ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek II.” című tanulmánya „3.3.1. A szakemberekkel kapcsolatos alkalmassági feltétel mindhárom beszerzési tárgy esetén” című fejezetének első, illetve utolsó előtti bekezdését, amely 2007 augusztusában a „Közbeszerzés kérdések és válaszok” című havi lap II. évfolyamának 8. számában, a 2. illetve a 3. oldalon jelent meg.

Az ügyvédnö így a fogalmaz az első bekezdés második mondatában:

„A Kbt. nem teszi lehetővé az ajánlatkérő számára annak megkövetelését, hogy a szakember az ajánlattevővel munkaviszonyban álljon, külső szakértő bevonásával is meg lehet felelni ennek az alkalmassági feltételnek, például megbízási szerződés alapján.”

Az utolsó előtti bekezdés a következőképpen szól:

„Ha az ajánlattevő nem nála dolgozó személyt von be szakemberként a szerződés teljesítésébe, azt a céget vagy más szervezetet, akinél a szakember dolgozik, nem kell (illetve lehet) erőforrásként hivatkozott szervezetnek tekinteni, és e cégtől az ajánlatkérő nem követelheti meg a Kbt. 67. §-ának (4) bekezdése és 63. §-ának (7) bekezdése szerinti iratokat.”

Az idézett szakvélemény több fontos kérdést is felvet. Az első bekezdés határozottan kijelenti a Kbt.-re hivatkozva, hogy az ajánlatkérő nem szabhatja meg az ajánlattevőnek azt, hogy a szakemberként eljáró segítők milyen jogviszonyban álljanak vele. Mivel magam is a – természetesen kizárólag jogszerű – szerződéskötési szabadság elvének vagyok a híve, ezért nem vitatkozom e kijelentés tartalmával, inkább a jogi problémakör megoldásának nézőpontjával nem értek egyet. A Kbt. kógcenciája a 3. §-ában van leszögezve: „A törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi.”

A Kbt. az alkalmassági igazolások tartalmát és jellemzőit elég szűkre szabottan határozza meg. Ezt lehet azzal magyarázni, hogy a gyakorlati esetek körülményei különbözőségeinek részleteit képtelenség egy törvényben szabályozni és leírni. Ezért szerintem a „nem teszi lehetővé” kifejezést nem lehet teljes megalapozottsággal használni ez esetben, hiszen a Kbt. sok helyen elnagyoltan és nem minden gyakorlati tényezőre kiterjedve fogalmaz – elég csak, ha témánk címszereplőjének szabályaira gondolunk.

Ha viszont a szerző „Részletes tudnivalók a műszaki, szakmai alkalmassági feltételekről és azok fennállása igazolásának módjáról ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek I.” című állásfoglalás „3.1.3. A referencia igazolásának módja” című feje-

zete első bekezdésének utolsó mondatát szemléljük meg, amely 2007 júliusában a „Közbeszerzés kérdések és válaszok” című havi lap II. évfolyamának 7. számában, a 15. oldalán jelent meg, akkor ellentmondást találhatunk a szerző gondolatmenetében. A szóban forgó mondat:

„Így az ajánlatkérő építési beruházásban megkövetelheti például, hogy az ajánlattevő legalább egy olyan referenciát csatoljon, amelyet fővállalkozóként teljesített, de ebben az esetben tanácsos előírnia, hogy a referenciaigazolásban az is szerepeljen, hogy az ajánlattevő fővállalkozói minőségben végezte-e a munkát.”.

Ha párhuzamot vonunk a két állítás között, akkor érthetetlennek tűnik az, hogy a Kbt. által nem lehetővé tett, azaz a törvényi szövegben nem található egyik döntési jogosultságot megtagadjuk az ajánlatkérőtől (az ajánlattevő és segítője közti jogviszony meghatározása), viszont egy másik hasonlóan a Kbt.-ben nem szabályozott hatáskörrel (fővállalkozóként teljesített referencia előírása) pedig fölruházzuk.

A „3.3.1. A szakemberekkel kapcsolatos alkalmassági feltétel mindhárom beszerzési tárgy esetén” című fejezet utolsó bekezdése szintén a „nem” oldaláról közelíti meg a kérdéskört, és hasonló gondolatot fogalmaz meg, mint az első bekezdés második mondata. Azonban – amint említettem – az elemző nézőpontja tűnik nem célravezetőnek a vizsgált szövegben. Hiszen ha a Kbt. sokszor nem teljes útmutatást adó rendelkezéseit követjük, akkor csupán egy tiltó, tagadó kijelentés nem segíti előbbre a jogalkalmazói munkát. A közbeszerzési jog olyan szakirodalmat követel, ami igenlő tanácsokat tartalmaz, amiket követni lehet, és nem kizárólag tilalomfákat, amelyeket el kell kerülni. Álláspontom szerint a Kbt. preambuluma az szolgálja, ha a közbeszerzési eljárások minden szereplőjének kilétét meg tudjuk határozni, hogy jogalkalmazókként megadjuk nekik jogaikat, és követeljük tőlük köteleességeiket.

Szerintem a preambulum előírásai mellett a jogbiztonságot is szolgálja az és a Kbt. alapelveit nem sérti, ha az ajánlatkérő előírja azt, hogy kizárólag az a szervezet/személy számít az ajánlattevő/résztételre jelentkező részének, aki a tagja, a munkavállalója vagy a vezető tisztségviselője. Ugyanis, ha egyéb szervezeteket/személyeket is „az ajánlattevő/résztételre jelentkező”-nek értelmezzük, akkor az alvállalkozó és az erőforrás-szervezet jogintézményének értelme kérdőjeleződik meg, a megállapított hat segítőcsoportunk válik értelmetlenné, azaz jogbizonytalanság alakul ki.

Hiszen tételezzük föl, hogy van az ajánlattevőnek/résztételre jelentkezőnek egy alkalmasságot igazoló segítője, aki nem vezető tisztségviselője, tagja vagy alkalmazottja, tehát rajta kívül álló szervezet/személy, viszont nem kívánja azt/öt sem alvállalkozóként és sem erőforrás-szervezetként a közbeszerzési eljárásba bevonni, mert nem felel meg e szereplőkkel szemben támasztott követelményeknek, vagy nem szeretné, hogy segítőjét e szereplők kötelezettségei terheljék, vagy egyszerűen csak nem akarja a segítő kötelezően becsatolandó okiratait beszerezni.

Még hangsúlyosabb az ajánlatkérő közpénzekért való felelőssége, ha azon közbeszerzési eljárásban résztvevő személyek helyzetét vizsgálja, akik egyszerre iga-

zoknak alkalmassági feltételt és részt vesznek a teljesítésben is, nem úgy mint például egy referenciaelemzés esetében. Vizsgáljuk e jelentékenységet az építési beruházások egy gyakori alkalmassági igazolási módján, a felelős műszaki vezető bemutatásán keresztül.⁸ E szakember részvétele a teljesítésben kulcsfontosságú: amint a neve is mutatja, az ajánlattevő/részvételre jelentkező teljesítési felelőssége nyugszik a vállán, ő vezeti a beruházás menetét. A jogalkotó is kiemelte a teljesítésben részt vevő szakemberek közül azzal, hogy az ajánlattevő/részvételre jelentkező szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági szempontjai közé emelte. Így ha az ajánlatkérő előírja ezen igazolási módot, akkor az ajánlattevő/részvételre jelentkező ajánlata/részvételi jelentkezése csak akkor lesz érvényes, ha e legjelentősebb szakembere megfelel az ajánlatkérő által támasztott követelményeknek.

Az említettek alapján föltétlenül fontos, hogy az ajánlatkérő e személy felkészültségét, szakmai tapasztalatát, végzettségét és képzettségét megismerje. Ám e tények ismerete önmagában még nem elég arra, hogy a közpénzek felhasználására nézve e témával kapcsolatban nyugodtak lehessünk. Hiszen, ha e szakember és az ajánlattevő/részvételre jelentkező jogi kapcsolatáról nem tudunk semmit, csak vélelmezzük, hogy az ajánlattevőhöz/részvételre jelentkezőhöz tartozik e személy, és ha abból indulunk ki, hogy ezzel ellentétes nyilatkozatot az ajánlattevőtől/részvételre jelentkezőtől nem kaptunk, akkor a teljesítés során felmerülő bizonytalanság orvoslása is veszélybe kerülhet.

Az első bekezdés második mondatának utolsó két tagmondata pontosan az előző bekezdéssel ellentétes véleményt fogalmaz meg: „külső szakértő bevonásával is meg lehet felelni ennek az alkalmassági feltételnek, például megbízási szerződés alapján”. A szerző szerint nem fontos, hogy mi a jogviszony az ajánlattevő/részvételre jelentkező és segítője között, hiszen bármilyen külső szakembert fel lehet fogadni, a jogviszony fajtájával is csak enyhén példálózik.

Ezzel szemben bár a Kbt. 71. § (2) bekezdésének az az üzenete, hogy az ajánlattevő/részvételre jelentkező a felelős a teljesítésért, de emiatt az ajánlatkérőnek még nincs oka hátradólni gondolva, hogy majd úgyis az ajánlattevő/részvételre jelentkezőn számon kéri a sikeres teljesítés elmaradását. Ugyanis az ajánlattevő/részvételre jelentkező ténylegesen felel nemcsak a saját, de segítői által végzett munkáért vagy munka elmaradásért is, de csak abban az esetben, ha e segítő vele szerződéses viszonyban van a Kbt. 71. § (2) bekezdése alapján. Amennyiben viszont e szakember valójában – a segítőrendszer b) jelzésű csoportjába tartozóan – a „nem alvállalkozónak, nem erőforrás-szervezetnek és nem 'nem alvállalkozónak és nem erőforrás-szervezetnek minősülő harmadik személynek' minősülő szervezet/személy” csoportjába tartozik, akkor a Kbt. alapján az ajánlattevő/részvételre jelentkező nem tartozik a teljesítésben való tevékenységeiért vagy azok elmulasztásáért felelősséggel.

Ráadásul, ha az ajánlatkérőnek joga van elővenni az ajánlattevőt/részvételre jelentkezőt egyéb segítői eljárásából eredő szerződésszegésért, akkor az ajánlatte-

⁸ A Kbt. 67. § (2) bekezdésének e) pontja.

vő/résztételre jelentkező és segítője között fennálló ismeretlen és bizonytalan szerződéses viszony – ami hasonló jelzőkkel illelhető felelősségi viszonyt is jelenthet – nem azt sugallja, hogy az ajánlatkérő kára időben megtérül, és a közpénzeket biztonságban tudhatjuk, hiszen ha az ajánlattevő/résztételre jelentkező nem tudja a segítőn behajtani a kár megtérítését, akkor kétséges, hogy az ajánlatkérőnek eleget tud-e tenni.

Az alvállalkozó és az erőforrás-szervezet jogintézményét épp azért alkotta a jogalkotó, hogy ha az ajánlattevő/résztételre jelentkező önmaga nem képes teljesíteni a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötendő szerződést és/vagy a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági igazolásokat, akkor olyan segítőket vehessen igénybe, amelyeknek/akiknek eljárásuk eredményéért felelősségük meghatározott és az alapvető biztonsági előírásoknak⁹ megfelelnek.

E témakör árnyalásában, további nézőpontok megjelölésében segít a Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság néhány határozatának elemzése. A határozatokból csak a közvetlenül a tárgyunkra vonatkozó elemeket citálom, de természetesen a konkrét ügy teljes megértéséhez az egész szöveg tanulmányozása szükséges.

c) Harmadik forrás

Az első idézendő döntőbizottsági szöveg a 2005. november 30-án, a Közbeszerzési Értesítő XI. évfolyamának 138. számában, KÉ-22436/2005 számon, D.687/13/2005. iktatószámon megjelent határozat 44534. illetve 44535. oldalának részlete:

„A Döntőbizottság a fentiek tükrében megvizsgálta a kérelmező eredeti ajánlatát, és megállapította, hogy abban akként nyilatkozott, hogy harmadik személyt, valamint a közbeszerzés értékének 10 %-át meghaladóan alvállalkozót nem kíván igénybe venni. Ebből az következik, hogy a támasztott alkalmassági feltételnek magának az ajánlattevőnek kellett megfelelnie.

A Döntőbizottság megvizsgálta a kérelmező eredeti ajánlatát és megállapította, hogy a kérelmező megnevezte a teljesítésbe bevonni kívánt szaktervező mérnököket, megadta tervezői jogosultságukat, és a munkaadót is. (...)

(...) A Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező a hiánypótlásában T1a-1 tervezői jogosultsággal rendelkező távközlési tervezőt nevezett meg.

Hiánypótlásban ezen túlmenően egyértelműen akként nyilatkozott, hogy a hiánypótlásban megnevezett távközlési tervező nem a kérelmező 'dolgozója', a tervezőt jelenleg 'egyéni megbízásokkal foglalkoztatja'. (...)

(...) A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmező hiánypótlása alapján nem teljesült az ajánlatkérőnek az alkalmassági feltételként előírt azon követelménye, hogy az ajánlattevőnek legalább 1 fő, 'főfoglalkoztatású' távközlési tervezői jogosultságú szaktervező mérnökkel kell rendelkeznie. Miután

⁹ E cél hívta létre a kizáró okok jogintézményét.

csak harmadik személyként képzelhető el a nevesített szakember bevonása, ez az igazolási mód ellentétes a Kbt. 71.§ (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti eredeti nyilatkozatokkal.”

E határozat 2006. január 15-e előtt készült, így joggal merülhet fel bennünk a kérdés, hogy az erőforrás-szervezetekre vonatkozó szabályok hatálybalépése előtt indított jogorvoslati eljárást lezáró döntés miért tárgya e tanulmánynak. Szerepeltesének indoka pontosan az, hogy az eddig tárgyalattal azonos jogi probléma egyik megoldását írja le: ekkor még nem létezett az erőforrás-szervezet jogintézménye, az ajánlattevők/résztételre jelentkezők csak a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozóra számíthattak a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolásában, és mivel ilyen az ajánlattevő nem jelentett be – pedig kötelezve volt rá – csak önmaga teljesítheti. Mivel harmadik személy¹⁰ igénybeviteléről sem nyilatkozott – ha létezett volna már ekkor az erőforrás-szervezet fogalma – akkor külön ekként se vehette volna már igénybe az ajánlattevő a megjelölt szakembereket, és így e határozati példa teljes mértékben alkalmazható a hatályos gyakorlatra.

A határozatrészlet kimondja – igazolva eddig vélekedésünket – hogy ha nem az ajánlattevő/résztételre jelentkező dolgozója a szakember, hanem például megbízási szerződés alapján vesz részt a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés teljesítésében, továbbá bemutatása alkalmassági igazolásaként szolgál, akkor csak az ajánlattevő/résztételre jelentkezőn kívüli személy lehet, azaz harmadik személynek minősül.

d) Negyedik forrás

A második idézendő döntőbizottsági szöveg a 2007. április 25-én, a Közbeszerzési Értesítő XIII. évfolyamának 47. számában, KÉ-6052/2007 számon, D.83/10/2007. iktatószámon megjelent határozat 14556. oldalának részlete:

„...a tagsági viszony illetve a munkaviszony alapján végzett tervezés kivételével az ajánlattevő minden más esetben rajta kívül álló harmadik személyt von be a teljesítésbe. A harmadik személy jövőbeni teljesítésbe bevonása viszont nem tekinthető az ajánlattevő saját teljesítésének...”

E döntőbizottsági határozat az előző forrás álláspontját erősíti, de már az erőforrás-szervezet szerepét rendező jogszabály-helyek hatálybalépése után keletkezett. Ez alapján az a következtetés vonható le, hogy ezen új jogintézmény megjelenése nem változtatta meg a Döntőbizottság felfogását. Teljes mértékben alátámasztja e két mondatrészlet a tanulmány irányvonalát: az ajánlattevő/résztételre jelentkező által a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából a közbeszerzési eljárásba bevont minden szervezet/személy az ajánlatkérőn és rajta kívül

¹⁰ E fogalomba a közbeszerzés értékének tíz százalékát meg nem haladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó is beletartozik, és mint láthattuk, a közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződés teljesítésében részt vevő szakember, ha erőforrás-szervezetnek minősül, akkor ilyen alvállalkozónak is.

álló külső személy. E további személyeket pedig föltétlenül be kell sorolni a hat csoport valamelyikébe, és a közbeszerzési eljárás többi szereplőivel kapcsolatos viszony-szabályok és az adott csoport jellemzői alapján kell eljárni.

e) Ötödik forrás

A harmadik idézendő döntőbizottsági szöveg a 2007. július 25-én, a Közbeszerzési Értesítő XIII. évfolyamának 84. számában, KÉ-11317/2007 számon, D.266/8/2007. iktatószámon megjelent határozat 26724. oldalának részlete:

„Ajánlatkérő az alkalmasság vizsgálata során túlterjeszkedett a részvételi felhívása műszaki, szakmai alkalmasságra vonatkozó előírásai megfelelőségének vizsgálatán, amikor azt vizsgálta, hogy kérelmező rendelkezésére álló, a részvételi jelentkezésében bemutatott szakember – aki a részvételi jelentkezés felolvasólapja szerint nem 10% feletti alvállalkozó, nem más részvételre jelentkező vagy nem más szervezet erőforrása – milyen jogviszonyban áll kérelmezővel.

Ajánlatkérő mindezek alapján tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a rendelkezésre álló szakember kérelmezővel csak munkajogi jogviszonyban állhat, s miután az állandó megbízott szakértő ennek a követelménynek nem felelt meg, kérelmező részvételi jelentkezésében bemutatott, kérelmező rendelkezésére álló szakemberét erőforrást biztosító szervezetté minősítette át, s azért, hogy kérelmező az erőforrást biztosító szervezet bevonásáról nemlegesen nyilatkozott, s reá vonatkozó igazolást nem csatolt, kérelmező alkalmatlanságát állapította meg.

A Döntőbizottság meg állapította, hogy ajánlatkérő a részvételi felhívásában nem követelte meg, hogy a rendelkezésre álló, higiénés végzettségű kétéves egészségügyi tapasztalattal rendelkező szakembernek a részvételre jelentkezővel munkaviszonyban kell állnia, így ennek hiányára nem is alapíthatta kérelmező alkalmatlanságát...”

Jelen határozat üzenete homlokegyenest más az előzőekben tárgyalottakkal. A határozat szerint a Kbt. preambulának célját követő ajánlatkérő nem vizsgálhatja azt, hogy az ajánlattevő/részvételre jelentkező segítője melyik segítőcsoportba tartozik, ha az teljes bizonyossággal megállapítható, hogy segítő eljárásáról van szó, viszont az ajánlattevő/részvételre jelentkező kizárólag arról nyilatkozik, hogy e szereplő nem tartozik bele egyik csoportba sem.

Álláspontom szerint nem az ajánlatkérőnek a felhívásában esetlegesen elmulasztott előírási kötelezettsége fennállását vagy fenn nem állását kell boncolgatni, hanem azt a tényt kell firtatni, hogy az ajánlattevő/részvételre jelentkező gondoskodott-e arról, hogy ajánlatából/részvételi jelentkezéséből a Kbt. alapján kétséget kizáróan kitűnjön, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeknek meg képes-e felelni saját maga vagy az erre jogosult segítője által. Az ajánlatkérőnek a jogszabály által rendezett előírásokat szükségtelen felhívásban újra megfogalmazni.

f) Hatodik forrás

A negyedik idézendő döntőbizottsági szöveg a 2006. augusztus 9-én, a Közbeszerzési Értesítő XII. évfolyamának 91. számában, KÉ-16499/2006 számon, D.320/10/2006. iktatószámmon megjelent határozat 38952. oldalának részlete:

„A Döntőbizottság nem osztja az ajánlatkérő azon álláspontját, mely szerint a nyertes ajánlattevő az előírt alkalmassági követelményeknek megfelelhet úgy is, hogy a Kbt. 66. § (2) bekezdés és a Kbt. 67. § (4) bekezdése alapján az alvállalkozója erőforrásaira hivatkozik.

A Kbt. nem definiálja, hogy ki minősülhet a Kbt. 66. § (2) bekezdése és a Kbt. 67. § (4) bekezdése szerinti szervezetnek, azonban 4. § 2. pontjában meghatározza, hogy a közbeszerzések tekintetében ki minősül alvállalkozónak: az a szervezet (személy), amellyel (akivel) az ajánlattevő a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából, e szerződésre tekintettel fog szerződést kötni vagy módosítani, kivéve, ha a szervezet (személy) tevékenységét kizárólagos jog alapján végzi.

A Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. szabályozási struktúrájából és következetesen alkalmazott terminológiájából egyértelműen az következik, hogy amennyiben az ajánlattevő és a kötelezettségvállalásról nyilatkozatot adó más szervezet között az adott közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítése céljából e szerződésre tekintettel kerül sor szerződéskötésre, vagy a már megkötött szerződés módosítására, e más szervezet az ajánlattevő alvállalkozójának minősül, ebben az esetben ezen szervezet vonatkozásában az alvállalkozóra irányadó szabályok az alkalmazandók.”.

E határozatból a közbeszerzési jogalkalmazásra nézve szintén számos hasznos és megfontolandó tényezőt lehetne kiemelni, de a citált szöveg csak a tárgyunk szempontjából fontos döntésrészletre vonatkozik. A teljes jogorvoslati ügy megértéséhez természetesen szintén az egész határozatot át kellene tanulmányozni, de ahhoz, hogy a témánkra vonatkozóan hozott döntésből következtetéseket tudjunk levonni, az idézett szövegek tartalma mellett elegendő, ha megismerjük a következő előzményeket. Az ajánlatkérő két alkalmassági feltétel esetében az ajánlattevő/résztételre jelentkező önálló megfelelésének követelményét írta elő, a közbeszerzés értékének 10 %-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozónak pedig ez esetben nem volt igazolási kötelezettségük. Az ajánlattevő/résztételre jelentkező nem tudott megfelelni saját erejéből az alkalmassági követelményeknek és ezért ezen alvállalkozóját bevonta erőforrás-szervezetként is az eljárásba. Az alvállalkozó benyújtotta az igazolásokat és a kötelezettségvállalását tartalmazó nyilatkozatot.

A Döntőbizottság lényeges megállapítása az idézett szövegből: amennyiben a közbeszerzési eljárásban egy szervezet/személy alvállalkozónak minősül azzal, hogy a Kbt. 4. § 2. pontjában megfogalmazott definíció minden eleme igaz rá, akkor e szervezet/személy az ajánlattevő/résztételre jelentkező semelyik más segítője nem lehet. Témánk szempontjából természetesen e kijelentésnek az a fontos fo-

lyománya, hogy egy alvállalkozó soha nem lehet erőforrás-szervezet is: ha már alvállalkozónak számít a definíciója alapján a szervezet/személy, akkor ezen állapotaival egyszerre már nem lehet erőforrás-szervezet. Büntetőjogi kifejezéssel élve: mindig subsidiarius az erőforrás-szervezet jogintézménye az alvállalkozóhoz képest, mivel az erőforrás-szervezetnek nincs definíciója, és így az föl se vetődhet, hogy a két meghatározás egyszerre igaz egy eljárási szereplőre.

Álláspontom szerint viszont ezen alá-fölérendeltség nem valósulhat meg a közbeszerzési eljárásokban. E kijelentés magyarázatához újfent fel kell osztanunk az alvállalkozók fogalmkörét a közbeszerzés értékének tíz százaléka mentén. Az ezt meghaladó mértékben igénybe venni kívánt változatával kapcsolatban csak elenyésző esetben merül föl erőforrás-szervezetként bevonásának igénye a közbeszerzési eljárásokba.

Amennyiben vele együttes igazolási módot ír elő az ajánlatkérő az ajánlattevőnek/résztételre jelentkezőnek, akkor nem kell külön erőforrás-szervezetként minősítenie, hiszen törvényadta joga ezen alvállalkozónak az alkalmassági feltétel teljesítése.

Ha önálló megfelelést ír elő minkét szereplőnek az ajánlatkérő, akkor természetesen a közbeszerzés értékének 10 %-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó nem teljesítheti az alkalmassági feltételt két szervezet/személy számára egy szervezetről/személyről szóló igazolással.

Véleményem szerint a legritkábban előforduló esetről szól a döntőbizottsági határozat: a közbeszerzés értékének 10 %-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó nem igazolja saját magára nézve az alkalmassági követelményt – mivel nem kötelessége az ajánlatkérői előírás miatt – és így a fel nem használt erőforrását át tudná engedni az az ajánlattevőnek/résztételre jelentkezőnek. Álláspontom szerint nincs jogi akadály annak, hogy ekkor az ajánlattevő/résztételre jelentkező erőforrás-szervezetként vonja be az alvállalkozót. A közbeszerzés értékének 10 %-át meg nem haladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozót pedig bármely helyzetben erőforrás-szervezetnek lehet tekinteni, ha a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasságot neki kéne igazolnia.

Összefoglalva: a közbeszerzés értékének 10 %-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozóval kapcsolatban együttes alkalmassági igazolás mód esetén ésszerűtlen lenne az erőforrás-szervezetként minősítés; az ajánlattevővel/résztételre jelentkezővel egyszerre előírt önálló igazolási mód esetében fel sem merülhet e kérdés, mivel nincs leköttetlen erőforrás; amennyiben pedig van szabad erőforrás vagy a közbeszerzés értékének 10 %-át nem haladná meg az alvállalkozó igénybe vételének mértéke – ugyancsak büntetőjogi fogalmat alkalmazva – az erőforrás-szervezet konszummálja, azaz magába olvasztja az alvállalkozói milyenséget.

Természetesen nemcsak az említett esetek alvállalkozóit foglalhatja magába az erőforrás-szervezet, hanem a hat segítőcsoport első két tagját is. Azért beszélhetünk ekkor bekebelezésről, mert az alvállalkozói jelleget vagy az első két csoportba tartozó szervezetet/személyt meghatározó ismérveket továbbra is képviseli e szer-

vezet/személy, még mindig számít annak is, de az erőforrás-szervezet jogintézménye – a közbeszerzés értékének 10 %-át meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó kivételével – sokkal komolyabb státusz, több feladata, joga és kötelezettsége van az említett szereplőknél. Ráadásul mindannyiuk tulajdonságai-val rendelkezhet.

A Kbt. nem tartalmaz arra nézve előírást – és a 3. §-a alapján nem is lehet így értelmezni – hogy a segítő szervezetek/személyek fogalmai nem összpontosulhatnak egy szervezetben/személyben, hiszen amennyiben rendeltetésük és a rájuk vonatkozó jogszabályok nem ellentétesek egymással, akkor jogi akadálya nincs a több szerep együttes hordozásának.¹¹

6. További jogalkalmazói észrevételek

a) A kötelezettségvállalási nyilatkozattal kapcsolatban

A Kbt. 66. § (2) bekezdése illetve a 67. § (4) bekezdése egyaránt azt írja elő – a 2004/18/EK irányelv 47. cikkének (2) bekezdése és a 48. cikkének (3) bekezdése előírásainak megfelelő átvételével – hogy az ajánlattevő/résztételre jelentkező erőforrás-szervezet igénybevételekor is köteles igazolni azt, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésére állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt. Az igazolás az érintett szervezet kötelezettségvállalásra vonatkozó nyilatkozatának benyújtásával történik. Az igazolási teher, így valamilyenre az ajánlattevőn/résztételre jelentkezőn is marad attól függetlenül, hogy az alkalmasság igazolásának dolga az erőforrás-szervezetre hárul.

De mit kell tudnunk a kötelezettségvállalásról szóló nyilatkozatról? Milyen formai és tartalmi követelménynek kell megfelelnie? Az ajánlatkérő rendelkezik e nyilatkozattal szemben támasztott követelményekről? Ha, igen, mi szab gátat az ajánlatkérői túlkapásoknak e témakörben? A Kbt. mélyen hallgat e kérdésekről.

A kötelezettségvállalásra vonatkozó nyilatkozat egy újabb kifejezés, amit az erőforrás-szervezet fogalomhoz hasonlóan elég nehéz önmagában értelmezni, jogalkotói iránymutatás nélkül. Pedig legalább egy fogalom-meghatározást érdemelt volna ez is a Kbt. 4. §-ába foglalva. Egy felelős műszaki vezető esetében – aki a Kbt. 67. § (2) bekezdésének e) pontjára nézve igazolja a műszaki, illetőleg szakmai alkalmasságát az ajánlattevőnek/résztételre jelentkezőnek – érthető, hogy nyilatkozik arról, hogy a felelős műszaki vezetői feladatokat az ajánlattevő/résztételre je-

¹¹ Az előző döntőbizottsági határozat álláspontját vallja a Közbeszerzési Értesítő a XIII. évfolyama 40. számának 12175. és 12176. oldalán, 2007. április 6-án megjelent „A Közbeszerzések Tanácsa 1/2006. számú módosított ajánlása az ajánlattevők, illetőleg alvállalkozók szerződés teljesítésére való alkalmasságával összefüggésben” című munka „I.4. Alkalmasság igazolása más szervezet erőforrásaira támaszkodva” című fejezete. A szöveg fogalmazásmódja annyira óvatos e kimunkálatlan témában, hogy azon megállapításon kívül, hogy amely/aki alvállalkozónak minősül, annak további segítői szerepe nem lehet, hogy elhanyagolható hasznú iránymutatást jelent a törvényi előírásokon kívül.

lentkezőnyertessége esetén teljes körűen ellátja a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés teljesítési időszaka alatt.

De az az erőforrás-szervezet milyen tartalmú kötelezettségvállalásra vonatkozó nyilatkozatot készít, amely/aki a Kbt. 66. § (1) bekezdésének a) pontjára nézve pénzügyi intézményétől származó nyilatkozattal igazolja az ajánlattevő/résztételre jelentkező pénzügyi és gazdasági alkalmasságát? Hiszen a pénzügyi intézménye állította ki az igazolást, ezáltal az hivatalos okirat, az erőforrás-szervezetnek nem kell bizonyítania semmivel, hogy az abba foglaltak a valóságnak megfelelnek. Ezen kívül e helyt szó szerinti erőforrásról sem beszélhetünk, hiszen annyi történik, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevő/résztételre jelentkező helyett az erőforrás-szervezet pénzügyi helyzetét elemzi a bírálati eljárása alatt – az erőforrás-szervezetnek semmiféle helytállási kötelezettsége sincs az ajánlattevő-vel/résztételre jelentkezővel kapcsolatban a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés teljesítési időszaka alatt.

b) A kizáró okokkal kapcsolatban

A közbeszerzési jogban jártas olvasónak szükségtelen hangsúlyozni a kizáró okok fontos szerepét: a közbeszerzési eljárások szereplőivel szemben támasztott legalapvetőbb követelmények gyűjteménye, amely a Kbt. preambulumaának öreként ügyel arra, hogy nehogy bármekkora esélye is legyen annak, hogy az ajánlatkérő a közpénzeket olyan szervezeteknek/személyeknek adja, amelyek/akik a leglényegesebb jogi normáknak sem felelnek meg.

Természetesen az erőforrás-szervezetnek is igazolnia kell, hogy nem áll a kizáró okok hatálya alatt. A Kbt. 63. § (7) bekezdése rendelkezik róla: „A 66. § (2) bekezdése és a 67. § (4) bekezdése szerinti szervezet az ajánlatban közjegyző által hitelesített nyilatkozattal igazolja, hogy nem tartozik a 60. § (1) bekezdésének hatálya alá”. Ésszerűnek gondolható az a jogalkotói megoldás, hogy az erőforrás-szervezetnek kizárólag a föltétlenül érvényesülő, a felhívásokban kötelező jelleggel szereplő kizáró okok fenn nem álltát kell igazolnia, hiszen nem annyira jelentékeny szereplője a közbeszerzési eljárásoknak, mint az ajánlattevő/résztételre jelentkező illetőleg a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó. Azonban ez alapján az egyéb alvállalkozónál hangsúlyosabb a szerepe,¹² mivel nem elegendő, hogy csupán az ajánlattevő/résztételre jelentkező nyilatkozzon helyette. A segítőcsoport első két tagjánál pedig főként, hiszen azok kizáró okokkal való viszonyának firtatását nem írja elő a törvény.

¹² E tény is igazolja azt a feltevést, hogy nagyobb jelentősége miatt a közbeszerzési eljárásban az erőforrás-szervezet konzummálja a közbeszerzés értékének tíz százalékát meg nem haladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozót, amennyiben egy szervezetben/személyben összpontosulnak. E körülményen kívüli érv még e gondolatra az, hogy a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozón és az erőforrás-szervezeten kívül a többi segítő nem köteles meghatározni az ajánlattevő/résztételre jelentkező a Kbt. 71. § (1) bekezdésének a) pontja alapján.

Az igazolás módja viszont már annál több kérdést vet fel. Ugyanis az az elgondolás megfontolandó lehet, hogy az erőforrás-szervezet ezen egy nyilatkozatával egy füst alatt elintézheti a kizáró okok igazolásának gondját – tovább folytatva nem olyan jelentős súlyát a másik két alkalmasságot igazoló szereplőhöz képest – és a hivatalos nyomatékot pedig a közjegyzői hitelesítés adja meg.

Ez a vélekedés teljesen elfogadható mindaddig, amíg az ajánlatkérő nem gyorsított vagy egyszerűsített eljárást alkalmaz. Hiszen ekkor az általános szabályok helyett – ezen eljárási típusok kevésbé szigorú többi előírásához hűen – lazább előírásokkal találkozunk. Ám e puhább rendelkezések kizárólag az ajánlattevőre/részvételre jelentkezőre vonatkoznak a gyorsított eljárás Kbt. 136. § (3) bekezdésében, és az egyszerűsített eljárás Kbt. 151. § (3) bekezdésbeli engedménye is csak a Kbt. 63. § (2) bekezdésének c) és d) pontjára vonatkozik, az erőforrás-szervezet helyzetét viszont (7) bekezdés rendezi.

Érthetetlen az a jogalkotói szándék, hogy az erőforrás-szervezettel szemben szigorúbb igazolási kötelezettséget támaszt az ajánlattevőhöz/részvételre jelentkezőhöz képest. Lehetséges, hogy jogalkotói mulasztásról van inkább szó, mint ahogy például ez az egyszerűsített eljárás esetében a Kbt. 151. § (4) bekezdésénél is megfigyelhető¹³ – e bekezdés alapján csak a pénzügyi és gazdasági alkalmasság esetében lehet erőforrás-szervezetet igénybe venni a műszaki, illetőleg szakmai alkalmasságnál nem.

Az egyszerű eljárás esetében a Kbt. 299. § (4) bekezdése nem teszi kötelezővé egyik szereplő számára se a kizáró okokkal kapcsolatos igazolásokat, amennyiben az ajánlatkérő mégis előírja igazolásukat, akkor az ajánlattevő részéről elég egy saját nyilatkozat. Az erőforrás-szervezet sorsa ez esetben is rejtély.

c) Az erőforrás-személlyel kapcsolatban

Az ajánlattevő, valamint az alvállalkozó definíciójának elemzésekor már felvetült a kérdés: ha e közbeszerzési eljárási szereplők fogalmkörébe meghatározásuk alapján beletartoznak a természetes személyek is, akkor az erőforrás-szervezet jogintézményét szabályzó előírások miért nem rendelkeznek róluk? Az ajánlattevőt és az alvállalkozót meghatározó Kbt. 4. § 1. illetve 2. pontja is különbözőképpen említi a személy kifejezést, de azt megállapíthatjuk, hogy mindkét esetben a természetes személy fogalomra gondolhatott a jogalkotó, ugyanis az ajánlattevő definíciójában konkrétan e szókapcsolat szerepel, az alvállalkozónál pedig a szervezet kifejezés annyira tág, hogy a zárójelben lévő személy fogalmának csak a természetes személy jelentéstartalmat hagyja meg.

¹³ „Az ajánlattevő és közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozójának alkalmasságára a 65–66. §, a 67. § (3) bekezdése, a 68–69. § és a 71. § (4) bekezdése megfelelően alkalmazandó azzal, hogy az ajánlatkérő egyéb objektív alapú alkalmassági feltételt és igazolási módot is előírhat, de ennek során is megfelelően alkalmaznia kell a 69. § (3) bekezdésében foglaltakat.”

Az erőforrás-szervezetnek nincs definíciója a Kbt.-ben, viszont a kizáró okokról szóló 63. § (7) bekezdés – a Kbt.-ben egyedüli jogszabályhelyként – tárgyunk fogalmát kénytelen valamilyen kifejezéssel illetni és „a 66. § (2) bekezdése és a 67. § (4) bekezdése szerinti szervezet” hosszadalmas meghatározást használja. E megjelölésben önmagában áll az, hogy „szervezet”. A szóban forgó két bekezdés pedig csak egy jelentéktelen többlettel gazdagítja a képet: a szervezet szó mellé szintén zárójelben került egy kifejezés, de az nem a személy szó, hanem csak a szervezet többes száma. A szervezetek kifejezés jelentheti azt, hogy több alkalmassági igazoláshoz lehet erőforrás-szervezeteket igénybe venni és azt is, hogy nem csak egy erőforrás-szervezet igazolhat egy alkalmassági feltételt. Azonban mivel e feltevés a Kbt.-ben nincs kidolgozva, ráadásul a szabályozás többi részéből kikövetkeztethető, előnyösebb lett volna a másik két szereplő mintájára a természetes személlyel való viszonyát rendezni.

Jogalkalmazói jogértelmezés alapján megállapítható, hogy természetes személy is lehet erőforrás-szervezet. Az elemzésben az alapelvek és a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság szabályai lesznek segítségünkre. Távolabbról szemlélve a kérdést kimondhatjuk, hogy a Kbt. 1. § (2) bekezdésében megfogalmazott ajánlatkérői kötelezettségből – amely szerint az ajánlattevők számára biztosítani kell az esélyegyenlőséget – az következik, hogy az ajánlattevők közötti esély egyenlőségét sértené, ha egyes ajánlattevők azért nem tudnák a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasságukat igazolni, mert csak természetes személy erőforrására tudnak ez esetben támaszkodni.

Konkrétan a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság szabályait szemlélve pedig végképp világossá válik, hogy egyes alkalmassági igazolási módok egyenesen a természetes személyek eljárását kívánhatják meg. A sokat emlegetett felelős műszaki vezető [Kbt. 67. § (2) bekezdésének e) pontja] példája is ezt mutatja: amennyiben egy önálló, külső szakembert venne az ajánlattevő/résztételre jelentkező igénybe külső felelős műszaki vezetőként, akkor értelmezhetetlen lenne egy szervezet megjelölése.

d) Az erőforrással üzérkedéssel kapcsolatban

Azt megállapítottuk, hogy amennyiben az ajánlattevő/résztételre jelentkező a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasság igazolása érdekében más szervezet erőforrásaira támaszkodik, akkor az ajánlatkérő nem annak a szervezetnek/személynek a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmasságát vizsgálja, amely/aki majd a szerződést teljesíti. Így az erőforrás-szervezet jogintézményének léte sérti a Kbt. preambulumaának lényegét, de az még furcsább jogi helyzetet eredményez, ha egyes szervezet/személy az erőforrás-igazolásaival (és mint láttuk ez egyenlő az alkalmasság-igazolással) kereskedik.

Ezt minden további nélkül megteheti, hiszen például a pénzügyi és gazdasági alkalmasság igazolásainak esetében csak egy okiratot kell e szervezetnek/személynek kiállítani/kiállíttatni, és utána csak sokszorosítani a megfelelő mó-

don. A közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítésében ekkor nem kell részt vennie, hanem csak a megfelelő okirat egy példányát kell átadnia a vele üzletet kötő bármennyi, az adott igazolásra igényt tartó ajánlattevőnek/résztvételre jelentkezőnek, a kötelezettségvállalásról szóló és a kizáró okokról szóló nyilatkozat társaságában. Amíg ezen igazoláspéldányokban foglaltak hatályosak, addig az erőforrással üzérkedő bárkinek és bármennyiszer eladhatja őket, hiszen a felelőssége csak a tartalmukért áll fenn. Ráadásul ez a kereskedés teljesen jogszerű, sőt a Kbt. – mint tudjuk – semmilyen alakiságot nem ír elő a két üzletkötő fél megállapodására, történhet szóban is és ingyen, de ellenérték fejében nyilvánvalóan az erőforrás-szervezetnek előnyösebb, főleg, hogy különösebb erőfeszítésébe nem kerül az erőforrás-nyújtás. Mivel a feleknek a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződésre tekintettel nem kell föltétlenül szerződést kötniük vagy egy meglévőt a konkrét beszerzési tárgyra nézve módosítaniuk, ezért az erőforrással üzérkedőnek nem is kell az adott közbeszerzési eljárás körülményeiről tudnia, hanem csak a megfelelő okiratokat átadnia az ajánlattevőnek/résztvételre jelentkezőnek.

BÁLINT JÁNOSI

THOUGHTS ABOUT THE SOURCE OF POWER-ORGANIZATION

(Summary)

This essay is about one of the newest character of the Hungarian public procurement law: the source of power-organization. It examines the circumstances of its create, its rights, its obligations, its achievements of adoption compared to its purpose and the relation with the other procedure characters. The dissertation analyses the rules and the standpoints explained in the literature. Its subject is to find the solution to lawadapters' difficulties.

JUHÁSZ KRISZTINA

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának evolúciója

I. A közös európai védelemre és a külpolitikai együttműködésre tett első kísérletek

A II. világháború után kialakult világpolitikai helyzet nem kedvezett Európának. Sorsának alakulását két nem európai szuperhatalom versengése határozta meg, míg az egykor nagyhatalmi státuszt élvező Nagy-Britannia és Franciaország csak halvány árnyéka volt korábbi önmagának, bár ezt nem voltak hajlandók tudomásul venni. 1946–47 során közös kísérletet tettek a megbomlott hatalmi egyensúly helyreállítására: 1947. március 4-én Dunkerque-ben egyezményt írtak alá, amely egy esetleges német agresszió esetén alkalmazandó intézkedéseket rögzítette. De ahogy előbb már utaltam rá, Európa jövőjét már nem Párizsban és Londonban határozták meg, hanem Washingtonban és Moszkvában.

A következő lépést a közös európai védelem irányába a brüsszeli szerződés jelentette 1948-ban. A szerződő felek (Nagy-Britannia, Franciaország, és a Benelux államok) kötelezték magukat, hogy közösen lépnek fel egy őket érő fegyveres támadás, illetve egy esetleges német agresszió ellen. Továbbá előirányozták egy állandó Konzultatív Tanács felállítását, amely minden, a szerződés tárgyát képező kérdést megtárgyalhatott. A dokumentum jelentősége abban állt, hogy ez a szerződés volt az első tényleges lépés egy regionális védelmi rendszer kiépítése felé, és elvezetett egy évvel később a NATO megalakításához, amely az európai védelem kérdését transzatlanti dimenzióba helyezte. (Ez a transzatlanti dimenzió jelenti az európai védelem kereteit ma is). A NATO létrehozását az tette szükségessé, hogy Nyugat-Európa országai sem egyenként sem együtt nem voltak képesek szavatolni saját biztonságukat a Szovjetunióval szemben. Az USA bevonása a transzatlanti védelmi rendszerbe nem volt zökkenőmentes, hiszen az amerikai alkotmány tiltja az ország részvételét bármilyen katonai szövetségben békeidőben. 1948 júniusában a kongresszus elfogadta azt az alkotmánymódosító javaslatot, amely szerint: „az Egyesült Államok alkotmányos úton csatlakozzon olyan regionális és kollektív intézkedésekhez, amelyek állandó és hatékony önszegélyen, valamint kölcsönös

segítségnyújtáson alapszanak.”¹ 1949. április 4-én a washingtoni szerződés aláírásával tehát megtörtént Nyugat-Európa és az USA biztonságpolitikai összekapcsolódása.

Az ötvenes években felvetődött Nyugat-Európa nagyobb szerepvállalásának szükségessége a térség biztonságának megőrzésében. Az igény mind az európai államok, mind az USA részéről megfogalmazódott. A transzatlanti szövetség európai partnerei – elsősorban Franciaország – az USA-tól való túlzott függést kívánták enyhíteni a biztonságpolitika területén egy közös európai hadsereg felállításával. A francia miniszterelnök, Plevén terve nyomán írta alá 1952. május 27-én Párizsban az Európai Védelmi Közösséget (EVK) létrehozó szerződést Franciaország, NSZK, Olaszország és a Benelux államok. Az EVK megalakítása összekapcsolódott az NSZK újrafelfegyverzésének kérdésével, ami megpecsételte a közös védelmi szervezet, és a közös európai haderő sorsát, hiszen a legtöbb nyugat-európai országban – leginkább Franciaországban – féltek a remilitarizált NSZK esetleges agressziójától. Az EVK-szerződést a Benelux államokban és az NSZK-ban ratifikálták, de a francia nemzetgyűlés 1954 augusztusában úgy határozott, hogy leveszi napirendjéről a szerződés ratifikálásának kérdését. Az Európai Védelmi Közösség tehát éppen abban az országban bukkott el, amely a létrehozását kezdeményezte.

Az EVK kudarca után, 1954 októberében megalakult a Nyugat-európai Unió (NYEU), amelyet a lehető legszorosabban a NATO-hoz kapcsoltak, kimondva, hogy a NYEU minden katonai tárgyú tájékoztatásért és szakvéleményért a NATO-hoz fordul. A tagállamok által a szervezet rendelkezésére bocsátott katonai erők a NATO Európai Főparancsnokságának hatáskörébe tartoztak.

1955-ben az NSZK is tagja lett a NATO-nak, és ezzel befejezetté vált Nyugat-Európa és az USA biztonságpolitikai összekapcsolódása.

A francia belpolitika változása – nevezetesen De Gaulle hatalomra kerülése – azonban nem kedvezett az euroatlanti kapcsolatoknak, hiszen De Gaulle szerint Európa külpolitikáját függetleníteni kell az Egyesült Államoktól. De Gaulle elképzelése alapján az Atlanti-óceántól az Uralig terjedő Európa a nemzetállamok Európája, amely nem az egyes országok integrációján és a szupranacionalitáson alapszik, hanem az államok együttműködésén. „Nem lehet másról szó, csak az államok Európájáról. Ami ezen kívül van, az mítoszokból, fikciókból és parádékból áll.”² Ezt a De Gaulle által preferált koncepciót volt hivatott realizálni az ún. Fouchet-jelentés 1961 októberében, amely azonban a többi tagállam ellenállásába ütközött, és elbukott. 1969-ben De Gaulle utóda, Pompidou megpróbálta oldani az elődje által generált feszültséget mind az EGK-partnerekkel, mind az Egyesült Államokkal. Napirendre került az integráció elmélyítésének kérdése, beleértve a külpolitika dimenzióját is. A belga Étienne Davignon bízta meg a szorosabb együttműködés kereteinek kidolgozásával, aki 1970 nyarára készítette el jelentését, amelyet a külügyminiszterek luxemburgi ülése el is fogadott. Ezzel az aktussal jött létre az Eu-

¹ GAZDAG FERENC: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*. Osiris, Budapest, 2003, 62. p.

² Uo. 99. p.

rópai Politikai Együttműködés (EPE), amely lehetővé tette a nemzeti álláspontok harmonizálását, közös álláspont kialakítását, és a közös álláspontokon nyugvó esetleges közös akciók kivitelezését. A külügyminisztereknek évente kétszer, az államtitkároknak pedig – a Politikai Bizottság keretében – évente négyszer kellett találkozniuk az EPE keretében. Az 1973-as koppenhágai csúcstalálkozón a miniszteri találkozók számát évi négyre emelték, a Politikai Bizottság pedig akkor ülésezett ezután, ha igény volt rá. Az EPE kormányközi együttműködést jelentett a kül- és biztonságpolitika területén, amely a nemzeti külpolitikák közös nevezőre hozását, harmonizálását, közös álláspont kialakítását és közös akciók megvalósítását tűzte ki célul. Az EPE keretében tehát tagállamok nem törekedtek arra, hogy az integrációt közös kül- és biztonságpolitikával ruházzák fel.

II. Az Európai Unió második pillére, a közös kül- és biztonságpolitika

Az 1992. február 7-én aláírt, és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés három pillérre helyezte az európai integrációt: az első az Európai Közösségek, amely alapvetően a gazdasági, és monetáris uniót öleli fel, a második a közös kül- és biztonságpolitika, a harmadik pillér pedig a belügyi és igazságügyi együttműködést testesíti meg. A tagállamok célja a külpolitikai kérdésekben való együttműködés elmélyítése volt, de számottevő előrelépést mégsem jelentett a második pillér létrehozása a korábbi struktúrához képest. Ennek alapvető oka az volt – és ma is ez jelenti az „egységes uniós külpolitika” kialakulásának akadályát –, hogy a tagállamok nem akarnak lemondani szuverenitásuk legfontosabb eleméről: az önálló külpolitika alakításának monopóliumáról. Ennek következtében az európai integráció a klasszikus diplomácia területén jóval szerényebb teljesítményre képes, mint a gazdaság területén, ezért sokan a gazdasági óriás, politikai törpe jelzővel illetik az Európai Uniót. Ami a közös kül- és biztonságpolitika létrehozásának történelmi hátterét illeti, számos, a nemzetközi politikában bekövetkezett változás indukálta az együttműködés újabb lépcsőfokát: 1991-ben széthullott a Szovjetunió, Kuvait iraki megszállásával kitört az öbölháború, a Balkánon pedig polgárháborúba torkolt Jugoszlávia széthullása. Az említett konfliktusok tehát elvezettek ahhoz az elhatározáshoz, hogy az európai integráció tagállamai egységesen, azonos hangon szólaljanak meg ezekben a kérdésekben. Ez az elhatározás manifesztálódott az EU második pillérében. A gyakorlat azonban nem állt összhangban a Maastrichti Szerződésben foglalt elvekkel és célokkal, ennek pedig egyenes következménye volt az EU eredménytelensége a jugoszláv konfliktus kezelésében. Egyrészt számos kérdésben nagyon nehezen jutottak közös nevezőre a tagállamok, például Horvátország, illetve Macedónia elismerése, másrészt az EU nem rendelkezett a válság kezeléséhez szükséges katonai erővel.

Az alábbiakban röviden áttekintem a közös kül- és biztonságpolitika cél-, eszköz- és intézményrendszerét a Maastrichti Szerződés értelmében, figyelemmel az azt módosító Amszterdami, illetve Nizzai Szerződés rendelkezéseire.

1. Célok, alapelvek

A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések az alapvető célok és elvek meghatározásával kezdődnek, amelyek a következők:

- az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek, függetlenségének és integritásának védelme;
- az Unió és tagállamai biztonságának megerősítése minden formában;
- a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel, valamint a Helsinki Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta célkitűzéseivel összhangban;
- a nemzetközi együttműködés előmozdítása;
- a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása.

2. A célok eléréséhez rendelt eszközök

A tagállamok az említett célok eléréséhez meghatározott eszközöket is rendeltek: a Maastrichtban bevezetett rendszeres együttműködést, közös álláspontot (common position) és együttes fellépést (joint action) Amszterdamban kibővítették az Európai Tanács által kialakítandó közös stratégiák intézményével. Mivel a második pillért alkotó közös kül- és biztonságpolitika ma is alapvetően kormányközi alapon nyugszik, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak van meghatározó szerepe a fent említett eszközök alkalmazásáról dönteni, azok tartalmát meghatározni. Az Európai Tanács (EiT) egyhangúlag határoz a közös stratégiákról azokon a területeken, ahol a tagállamoknak fontos közös érdekeik vannak. A közös stratégiákról a Tanács tesz ajánlást az EiT számára, s ha azokat elfogadják, végrehajtásukról is a Tanácsnak kell gondoskodnia együttes fellépés és/ vagy közös álláspont elfogadása révén. Az Amszterdami Szerződés meghatározása szerint: „Az együttes fellépések olyan meghatározott helyzetekre vonatkoznak, ahol az Unió műveleti fellépését szükségesnek ítélik.” A közös álláspontok pedig „meghatározzák, hogy az Unió hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus természetű kérdéshez.”

3. Intézményi keretek

A célok és az elérésükhöz rendelt eszközök áttekintése után az Unió intézményeinek közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos hatásköreit szükséges megvizsgálni. Ahogyan már fentebb említettem, az alapvetően kormányközi mechanizmus miatt központi szerepet tölt be az Unió külpolitikájában az 1974-ben életre hívott Európai Tanács, amely a tagállamok állam- és kormányfői, a külügyminiszterek és a Bizottság elnökének részvételével évente kétszer ül össze. Feladata a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó általános iránymutatások, elvek meghatározása, illetve bizonyos esetekben a közös stratégiák elfogadása.

A másik központi döntéshozó szerv a közös kül- és biztonságpolitika területén a Tanács, illetve az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa (ÁÜKT), amelynek tagjai a tagállami külügyminiszterek, akik havi rendszerességgel üléseznek. Természetesen az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának kompetenciája nem szűkül le a tisztán külpolitikai és védelmi kérdésekre, hanem ennél jóval szélesebb: kiterjed az Unió külkapcsolatainak bármely szegmensére. Ebből adódóan az ÁÜKT hatáskörébe tartozik a külpolitikai relevanciával bíró különböző politikák közötti összhang és koherencia megteremtése is. Az ÁÜKT napirendjét a mindenkori elnökség határozza meg, és az utóbbi évek tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a napirendnek körülbelül a felét teszik ki a közös kül- és biztonságpolitika területére tartozó kérdések, a másik részt az általános feladatkörből (a nemzetközi vonatkozással rendelkező politikák közötti koordináció) adódó ügyek alkotják.³ A közös kül- és biztonságpolitika számára rendelt eszközök áttekintésénél már érintettem, hogy a közös álláspontokról és az együttes fellépésekről való döntés a Tanács (egészen pontosan a tagállami külügyminiszterekből álló verziója, az ÁÜKT) hatáskörébe tartozik. A teljesség igénye nélkül néhány kérdés, amellyel kapcsolatban közös álláspont született 2006-ban:

A balkáni térséggel összefüggésben:

- a volt Jugoszlávia tekintetében felállított Nemzetközi Büntetőtörvényszék (ICTY) megbízatása hatékony végrehajtásának támogatására meghatározott intézkedések megújítása;
- az Európai Unió Bosznia és Hercegovina-i különleges képviselőjének kinevezése;
- a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság szélsőségeivel szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 2004/133/KKBP közös álláspont meghosszabbítása és módosítása.

Ázsiával kapcsolatosan:

- az Európai Unió afganisztáni különleges képviselője megbízatásának meghosszabbítása;
- a Mianmarral (Burmával) szembeni korlátozó intézkedések megújítása;
- a Koreai Népi Demokratikus Köztársasággal szembeni korlátozó intézkedések.

Afrika vonatkozásában:

- az Európai Uniónak az Afrikai Nagy Tavak régiójáért felelős különleges képviselője megbízatásának meghosszabbítása;

³ SZÜCS TAMÁS: Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája. *Európai Tükör*, 1998. november 45. p.

- az Egyesült Nemzetek Szervezete Kongói Demokratikus Köztársaságbeli Missziójának (MONUC) a választási folyamat során történő támogatására irányuló európai uniós katonai művelet;
- az Európai Unió szudáni különleges képviselője megbízatásának megújítása és felülvizsgálata.

Közös álláspontok, illetve együttes fellépések meghozatalára került sor továbbá Latin-Amerika, Közel-Kelet, Kelet-Európa és a Dél-Kaukázus vonatkozásában.⁴

Centrális szerep jutott a Tanács elnökségének, hiszen a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos ügyekben az Uniót az elnökség képviseli. A Maastrichti Szerződés értelmében e feladatában az éppen aktuális elnökséget az előző, illetve a soron következő elnökség segítette, majd az Amszterdami Szerződés nyomán módosult az ún. trojka összetétele: az elnökséget az Unió képviselőjében a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő, valamint szükség esetén a soron következő elnökséget betöltő tagállam segíti.

Az Amszterdami Szerződés vezette be a kül- és biztonságpolitikai főképviseelői (High Representative for Common Foreign and Security Policy) posztot. Az eredeti francia javaslattal szemben nem teljesen új tisztség született, hiszen a főképviseelő a Tanács főtitkára is egyben. Feladata, hogy segítse a Tanács elnökségét a közös kül- és biztonságpolitika hatálya alá tartozó ügyekben. Ennek keretében részt vesz a politikai döntések kialakításában, előkészítésében, illetve végrehajtásában, és adott esetben az elnökség kérésére a Tanács nevében eljárva harmadik felekkel politikai párbeszédet folytat, azaz segíti az elnökséget az Unió képviselőjében. Kialakítása óta a posztot Javier Solana egykori NATO főtitkár tölti be.

A Politikai Bizottság (amelyet még az Európai Politikai Együttműködés idején hoztak létre) fő feladata az ÁÜKT üléseinek előkészítése, emellett folyamatosan figyelemmel kíséri a közös kül- és biztonságpolitika hatókörébe tartozó nemzetközi eseményeket, hozzájárul a közös kül- és biztonságpolitika fő irányainak meghatározásához, és ellenőrzi a területen született döntések végrehajtását. A Nizzai Szerződésben már Politikai és Biztonsági Bizottsággént szerepel, és feladata kibővül a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzésével és stratégiai irányításával.

A COREPER, vagyis az Állandó Képviselők Bizottsága a tagállamok Európai Unióba rendelt brüsszeli nagyköveteinek (állandó képviselőinek), illetve azok beosztottainak testülete. Két szinten működik: a COREPER II – az állandó képviselők, illetve a COREPER I – az állandó képviselők helyetteseinek fóruma. A COREPER II politikai jellegű kérdésekkel foglalkozik, míg a COREPER I inkább a szakmai, technikai ügyekben jár el. A COREPER feladata a közös kül- és biztonságpolitika területén a Tanács üléseinek előkészítése. Mivel a Politikai és Biztonsági Bizottság felelős a külügyminiszteri találkozók előkészítéséért, ezért bizonyos mértékű rivalizálás alakult ki a két testület között. Jogi értelemben nincs alá-fölérendeltségi viszony a két testület között, a gyakorlatban azonban a Politikai és Biztonsági Bizottság minden külügyminiszteri találkozó előtt megküldi a

⁴ <http://europa.eu/generalreport/hu/2006/rg95.htm> (2007. 09. 10.)

COREPER-nek az ülés előkészítésének dokumentumait, a COREPER célja pedig nem a Politikai és Biztonsági Bizottság javaslatainak felülírása, hanem inkább azok kiegészítése.

A Bizottság feladatával kapcsolatban lakonikusan fogalmaz a Maastrichti Szerződés J. 9. cikke: „A Bizottság teljes mértékben részt vesz a közös kül- és biztonságpolitika terén végzett munkában.” A második pillér kormányközi jellege miatt a központi szerep a Tanácsnak jutott az uniós intézmények közül, a Bizottság szerepe csekélynek mondható. Ami a jogosultságait illeti: bármely tagállam, illetve a Bizottság a közös kül- és biztonságpolitikát érintő bármely kérdést a Tanács elé utalhat, és javaslatokat terjeszthet a Tanács elé. A Bizottságon belül az I-es, az I/A és a VIII-as Főigazgatóság foglalkozik az Unió nemzetközi kapcsolataival, ezen belül kifejezetten a közös kül- és biztonságpolitikával az I/A Főigazgatóság.

A Bizottságéhoz hasonlóan formális szerepet szánt a Maastrichti Szerződés az Európai Parlamentnek is, bár kompetenciája fokozatosan nő. Kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz, évente megvitatja a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtását, továbbá az elnökség és a Bizottság köteles rendszeresen tájékoztatni az Európai Parlamentet az Unió külpolitikájának alakulásáról. Leglényegesebb jogosítványa a közös kül- és biztonságpolitika keretébe tartozó akciók közösségi költségvetésből történő finanszírozásának megakadályozása, amin keresztül azonban jelentős hatást tud gyakorolni a közös külpolitikára.

4. Döntéshozatal

Ami a második pillérben történő döntéshozatalt illeti, az egyhangúság elve a meghatározó, bár az Amszterdami Szerződés elmozdulást jelentett a minősített többség irányába. A Maastrichti Szerződés szinte kizárólagossá tette az egyhangúság elvét, két kivételt határozott meg: az eljárási kérdések körét, illetve azt az esetet, a mikor a Tanács az együttes fellépések elfogadásakor, illetve végrehajtásának bármely szakaszában meghatározza azokat a kérdéseket, amelyekről minősített többséggel kell határozni. Mivel a közös kül- és biztonságpolitika (elsősorban a jugoszláv válsággal kapcsolatos) kudarcainak fő okaként a minősített többségi szavazás hiányát tartották, ezért az Amszterdami Szerződés bevezette a konstruktív tartózkodás intézményét, illetve szélesítette a minősített többséget igénylő kérdések körét. Továbbra is az egyhangúság maradt a főszabály, azonban a konstruktív tartózkodás lehetővé tette, hogy bármely tagállam tartózkodásához formális nyilatkozatot fűzzön. Ebben az esetben nem köteles az elfogadott határozatot alkalmazni, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót, és tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely akadályozza a döntés Unió általi végrehajtását. A konstruktív tartózkodás vétóvá alakul át, ha a tartózkodásnak ezt a módját választó tagállamok a szavazatok több mint egyharmadát képviselik. Ebben az esetben a határozatot nem lehet elfogadni. A minősített többséggel elfogadható kérdések köre kibővült az Európai Tanács által egyhangúlag elfogadott közös stratégiák alapján hozott együttes fellépések és közös álláspontok esetével. Szintén minősített többséggel születhetnek meg

az együttes fellépések, illetve közös álláspontok végrehajtásával kapcsolatos határozatok is. Kizárt azonban a minősített többségi elv érvényesülése a katonai-védelmi elmet is magában foglaló ügyekről való döntéshozatal esetében. A minősített többségi szavazást igénylő kérdések körének kibővítésével egyidejűleg azonban az integráció történetében először formálisan is kikötötték a luxemburgi formula alkalmazásának lehetőségét, azaz ha bármely tagállam kijelenti, hogy „fontos és általa megnevezett politikai okokból” ellenzi a határozat elfogadását, akkor a szavazásra nem kerül sor. A Tanács ekkor minősített többséggel kérheti, hogy az ügyet egyhangú határozathozatalra terjesszék az Európai Tanács elé.

5. A Nyugat-európai Unió és a közös kül- és biztonságpolitika kapcsolata

A Nyugat-európai Uniót 1954. október 23-án hozta létre Olaszország, Franciaország, a Benelux államok, az NSZK és Nagy-Britannia, gyakorlatilag a meghíúsult Európai Védelmi Közösség helyett. Bár védelmi jellegű szervezetként feladata az európai biztonság szavatolása volt, mindvégig háttérbe szorult az amerikai dominanciájú NATO-val szemben. A megalakulása utáni két évtizedben még fel tudott mutatni némi eredményt, nevezetesen a Saar-vidék státusának rendezését, és az EK és Nagy-Britannia közötti közvetítést, de az 1973-as brit csatlakozástól egészen 1984-ig a szervezet „álomba merült”, tevékenysége az adminisztráció szintjére redukálódott. A NYEU újjáélesztése az 1984-es Római Nyilatkozattal történt, amelyben a szervezet célul tűzte ki egyrészt Európa biztonságpolitikai identitásának meghatározását, másrészt a tagállamok védelmi politikájának összehangolását. A Maastrichti Szerződés pedig valamelyest tisztázta az EU és a NYEU közötti kapcsolatot, amennyiben J. 4. cikke kimondta: a NYEU-t az Unió fejlődésének szerves részének tekinti, és hatáskörébe utalja az Unió védelmi vonatkozású határozatainak kidolgozását és végrehajtását. A Nyugat-európai Unió ezzel tehát az EU védelmi karjává vált. A J. 4. cikk továbbá kimondja: „A közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve végső soron egy közös védelmi politika kialakítását, amely idővel közös védelemhez vezethet.” Tehát már Maastrichtban megfogalmazódott a közös európai védelem igénye, azonban konkrét cselekvésre csak a későbbiekben került sor.

A kilencvenes évek elején elszenvedett kudarcok, elsősorban a délszláv válság kezelésében mutatott eredménytelenség, szorosabb együttműködésre ösztönözte a tagállamokat a védelmi kapacitások növelése kérdésében. Az Amszterdami Szerződést előkészítő 1996–97-es kormányközi konferencián felmerült a NYEU-nak az Unióba való integrálásának a kérdése, de a britek, a dánok és a semleges országok (Írország, Hollandia, Svédország és Ausztria) ellenezték a NYEU beolvasztását. Ennek oka elsősorban az volt, hogy a fenti tagállamok a térség védelmét továbbra is a NATO keretében kívánták biztosítani. Ezért az Amszterdami Szerződés J. 7. cikkébe a következő került: „Az Unió ennek megfelelően ösztönzi a NYEU-val való szorosabb intézményi kapcsolatokat [...]” A szorosabb intézményi együttműködés mellett lehetőséget teremt arra is, hogy a későbbiekben az Európai Tanács

határozata alapján a NYEU beolvadjon az Unióba. Az Amszterdami Szerződéssel tehát nem oldódott meg a NYEU és az EU integrációja, de a kérdés rendezésére lehetőség nyílt egy egyszerű politikai döntéssel, anélkül, hogy az alapító szerződést módosítani kellene.

1997-ben a munkáspárti Blair-kormány hatalomra kerülésével fordulat következett be a brit álláspontban: a NYEU beolvasztását kezdte szorgalmazni, de a kollektív védelmet továbbra is a NATO-n belül látta megvalósíthatónak. A fordulat mögött az a gondolat húzódott meg, hogy a NYEU beolvasztása esetén sem jelent majd igazi kihívást a NATO számára, de Európa világpolitikai súlya mégiscsak nőne. Az eredeti brit koncepció szerint az önálló európai védelmi politikát egy külön, negyedik pillérként kellene meghatározni. A brit és az önálló védelmi politikát mindvégig hangsúlyozó francia álláspont közeledése vezetett el az 1998-as Saint Malo-i konferenciához, ahol a két állam közös nyilatkozatot adott ki. Ebben kijelentették, hogy az Uniónak gazdasági súlyával arányos nemzetközi befolyással kell rendelkeznie, ennek elérése érdekében létre kell hozni az EU önálló katonai műveleti képességeit. Ezek birtokában az EU lépne fel minden olyan területen, ahol az USA nem kíván beavatkozni. További nagyon lényeges – és az amerikai félelmeket eloszlatni szándékozó – nyilatkozatot is tartalmazott a dokumentum: az európai akciókat a NATO-n belüli képességek megkettőzése nélkül hajtanák végre.⁵

A következő lépcsőfokot a közös védelempolitikához vezető úton az 1999. júniusi kölni csúcspont jelentette. A kérdésben bekövetkezett brit fordulat mellett az 1998–1999-es koszovói válság tovább erősítette a tagállamok között azt a nézetet, hogy az Uniónak hatékonyabban kell fellépnie a térség biztonságát érintő ügyekben. A kölni csúcson döntés született arról, hogy a NYEU-t megszüntetik. Az integrációnak azonban olyan formáját választották, amelyben a NYEU-nak csak a petersbergi vállalásait⁶ veszi át az Európai Unió, a kollektív védelemmel kapcsolatos feladatok pedig a NATO hatáskörében maradnak továbbra is. Ezzel az EU a biztonságpolitika tekintetében konfliktusmegelőző, válságkezelő szervezetté vált. Noha a kollektív védelem biztosítása nem került az EU biztonságpolitikai céljai közé, de a kölni határozat értelmében a petersbergi feladatok ellátása érdekében hatékony katonai erővel kell felruházni az EU-t.

A kölni csúcspont tehát meghatározta az európai biztonság- és védelempolitika (EBVP) céljait és kereteit, de a részletek kidolgozása az 1999. decemberi helsinki csúcstra maradt, amelynek a legfontosabb döntése az önálló európai katonai képesség kiépítéséről rendelkezett. Ennek értelmében a tagállamoknak 2003-ra képesnek

⁵ Az Egyesült Államok maga is szorgalmazta a nagyobb európai szerepvállalást a térség védelmének biztosításában, mégis aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy az önálló európai védelemmel meggyengülnek a transzatlanti kapcsolatok, illetve feleslegesen megduplázódnak a védelmi eszközök és képességek.

⁶ A NYEU Miniszteri Tanácsa 1992. június 19-i nyilatkozatában meghatározta azon esetek körét, amelyekben szükség lehet a NYEU szerepvállalására. A petersbergi feladatok a következők: humanitárius és mentési feladatok, békefenntartás, harcoló alakulatok bevetése válságkezelés céljából, beleértve a béketeremtést is.

kell lenniük egy 50–60 ezer fős ún. gyorsreagálású haderő felállítására, amely 60 napon belül telepíthető, és legalább egy éven át fenntartható. Ez a gyorsreagálású haderő nem egy közös európai hadsereg lenne, hanem egy a válságkezelésre alkalmas többnemzetiségű haderő. A katonai képességek felállítása mellett elhatározták a polgári válságkezelő mechanizmusok kidolgozását is, továbbá az alábbi intézmények felállítását:

- Politikai és Biztonsági Bizottság: a Tanács fennhatósága alá tartozó nagykövetségi szintű testület, amely politikai, illetve stratégiai irányítást végez a közös kül- és biztonságpolitika, valamint az azon belül elhelyezkedő európai biztonság-és védelempolitika területén.
- Katonai Bizottság: a vezérkari főnökök képviselőiből álló intézmény, amely katonai tanácsadó szervként működik a Politikai és Biztonsági Bizottság mellett.
- Katonai Törzs: a Katonai Bizottság irányítása alatt álló, katonai szakértőkből álló testület, amely a válságkezelő akciók levezényléséért felel.

Az Európai Tanács úgy határozott, hogy már 2000 márciusától fel kell állítani ezen intézmények ideiglenes megfelelőit. Helsinkiben ismét szükség mutatkozott az amerikai aggodalmak eloszlatásához, miszerint az EU ki akarja sajátítani a válságkezelési feladatokat. Ezért a tagállamok elismerték a NATO elsődleges hatáskörét a válságkezelés területén is, és kimondták, hogy az EU csak akkor folyomodik önálló akciókhoz, ha a NATO nem akar beavatkozni.

2000 júniusában a feirai csúcson a tagállamok a polgári válságkezelés eszközeinek megeremtése érdekében úgy határoztak, hogy önkéntes felajánlások útján 2003-ra egy 5000 fős rendőri erőt is felállítanak.

A következő fontos állomás a NYEU Miniszteri Tanácsának 2000. november 13-i marseilles-i ülése volt. A tagállamok úgy döntöttek, hogy 2001. július 1-jével a NYEU érdemi működése megszűnik, a szervezetet azonban névlegesen nem számolják fel, a módosított Brüsszeli Szerződés érvényben marad. Erre azért volt szükség, mert a módosított Brüsszeli Szerződés a kollektív védelem alapjait fektette le, amely ugyan biztosítva van a NATO-n belül, de felszámolása az európai integráció elleni lépés lett volna, hiszen egy már – még ha csak papíron is – létező eredmény felszámolását jelentette volna.

A 2000. decemberi csúcson elfogadott Nizzai Szerződés bevezette a megerősített együttműködést⁷ a közös kül- és biztonságpolitika területére is, kivéve a katonai és védelmi jellegű ügyeket. További megszorítás, hogy csak együttes fellépések és közös álláspontok elfogadása esetén és egyhangú döntéssel van mód a megerősített együttműködésre a második pillérben.

⁷ A megerősített együttműködés intézményét az Amszterdami Szerződés vezette be, és lehetővé teszi azon tagállamok részére az integráció elmélyítését, amelyek bizonyos területeken szorosabb együttműködést kívánnak létrehozni, míg a többi tagállam az ebből való kimaradás mellett dönthet. A megerősített együttműködésbe való bekapcsolódás lehetősége ugyanakkor mindig nyitva áll a kívül maradt tagállamok számára.

Továbbra is megoldatlan volt ugyanakkor annak a kérdésnek a rendezése, hogy az EU hogyan férhet hozzá NATO-eszközökhöz az EBVP gyakorlati működtetése érdekében. Az amerikaiak még mindig az európai riválistól féltek, és a NATO-, de nem EU-tag Törökország sem volt érdekelt abban, hogy az EU NATO-képességeket használjon mindenfajta kontroll nélkül. A hosszas egyezkedés után végül 2003. március 17-én kötötték meg az ún. Berlin Plus NATO-EU megállapodást, amely lehetővé teszi, hogy az EU használhasson NATO-eszközöket, és létrehoz egy NATO-EU többszintű konzultációs mechanizmust. A megállapodás lehetővé tette, hogy az EU 2003-ban megkezdje első önálló válságkezelési műveleteit.

III. Az Alkotmányszerződés

Az EU gazdasági és politikai hatalma közötti összhangot volt hivatott létrehozni a 2001-ben a laekeni csúccsal felállított Európai Konvent, amelynek célja egy olyan alkotmányszerződés megalkotása volt, amely felváltotta volna az EU elsődleges joganyagát alkotó ún. alapító szerződéseket. Azon túl, hogy egységes joganyagba tömörítette volna a különböző szerződések rendelkezéseit, az EU jelképeinek rögzítésével, valamint a korábbi, szinte már követhetetlenül bonyolult intézményi és döntéshozatali struktúra egyszerűsítésével közelebb hozta volna polgárokat az Unióhoz, valamint az európai identitást is erősítette volna a 2004 júniusában Brüsszelben elfogadott Alkotmányszerződés.

A ratifikációs folyamat az Európai Parlament megerősítésével kezdődött 2004 decemberében, ezt követte a 25 tagállam ratifikációja. Bizonyos tagállamokban a ratifikáció a nemzeti parlament hatáskörébe tartozik, egyes tagállamok alkotmányos rendje pedig népszavazás keretében rendeli az Alkotmányszerződés megerősítését. Elsőként Litvánia ratifikálta az Alkotmányszerződést parlamenti megerősítéssel 2004. november 11-én, majd pedig Magyarország 2004. december 20-án. A ratifikációs folyamatot a francia és az ezt követő holland – Alkotmányszerződést elutasító – népszavazás akasztotta meg 2005 májusában, illetve júniusában. A francia és a holland elutasítást követően azon tagállamok, ahol még nem történt meg a ratifikáció, elhalasztották a népszavazást. 2005 júniusában az Európai Tanács az Alkotmányszerződés ratifikációjának felfüggesztése mellett döntött, és egy ún. gondolkodási időszakot (reflexiós periódust) hirdetett meg. (A korábbi 2006-os ratifikációs határidőt egy határozatlan időtartam váltotta fel). Az Európai Tanács instrukciói alapján a reflexiós periódus alatt a tagállamokban széles körű társadalmi vitát kell lefolytatni az Alkotmányszerződésről. Azonban a brit elnökség alatt nem az Alkotmányszerződés ratifikációja volt a legfontosabbnak kezelt kérdés, hanem a globalizáció okozat kihívások kezelése és a pénzügyi perspektíva elfogadása.

2006 első felében a német elnökség tűzte ki célul Alkotmányszerződés sorsának rendezését.

1. Nemzetközi jogalanyiség

Rátérve az Alkotmányszerződés rendelkezéseinek az elemzésére, az első és a leg-alapvetőbb pont a nemzetközi jogalanyiség kérdése. A jelenleg fennálló helyzet szerint az Európai Unió nem rendelkezik nemzetközi jogalanyiséggel, csupán az Unió első pillérét alkotó Európai Közösség. Ez azt jelenti, hogy csak az Európai Közösség szerezhet jogokat, illetve vállalhat kötelezettségeket, az EU nem. A második, illetve a harmadik pillér kormányközi együttműködésen alapul, és kvázi nemzetközi szervezetként fogható fel.

Ezen a helyzeten kíván változtatni az Alkotmányszerződés, amely nemzetközi jogalanyiséggel, illetve jogi személyiséggel kívánja felruházni az EU-t. Ez a megoldás alapvetően megkönnyítené egy bizonyos „közös európai érdek” kialakítását, hiszen így a második és a harmadik pillérben hozott döntések is kötelező erővel bírnának, és kikényszeríthetők lennének, csakúgy, mint az Európai Közösség esetében.

2. Az Unió külügyminisztere

Az Alkotmányszerződés másik nagyon lényeges újítása az európai külügyminiszteri tisztt, és az őt segítő európai külügyi szolgálat (EKSZ) felállítása. Fontos tisztázni, hogy az Unió külügyminisztere – az elnevezés ellenére – nem rendelkezne olyan mértékű mozgástérrel, mint a tagállamok külügyminiszterei. Mindkét intézmény célja a nagyobb összhang megteremtése a külpolitikai relevanciával bíró területeken. A fokozottabb együttműködésre mind az EU egyes intézményei, mind az EU és az egyes tagállamok között egyaránt szükség van. Ezt a szorosabb együttműködést szolgálná a külügyminiszter köztes státusza: egy személyben testvéstítené meg a Tanács főtitkára által betöltött külpolitikai főképviselő (Mr. CFSP), illetve a Bizottság külkapcsolatokért felelős tagjának tisztségét. Személyében tehát egyesülne a külügyekkel kapcsolatos tanácsi és bizottsági feladatkör, amely a két intézmény közötti együttműködést nagymértékben segítené.

A kettős státusz azonban számos kérdést is felvet:

Kinek tartozik felelősséggel az Unió külügyminisztere: a Tanácsnak vagy a Bizottságnak? Ez azért is lényeges, mert a Tanács – mint ismeretes –, a tagállamok érdekeit, míg a Bizottság a közösségi érdekeket hivatott érvényesíteni, amelyek számos esetben nem harmonizálnak egymással. Vitás esetekben tehát a külügyminiszternek választania kell, hogy melyik érdek élvezzen elsőbbséget.

További fontos probléma azon elv érvényesülése, amely kimondja a bizottsági tagok egyenlőségét. Az Unió külügyminisztere ugyanis nemcsak meghívottja a Külügyi Tanács üléseinek, hanem annak elnöke is (a Bizottságnak pedig alelnöke). Felmerül a kérdés, ebben az esetben ki képviseli a Bizottságot a Külügyi Tanács ülésein. Szolcsányi Bálint szerint, ha a helyzetet úgy próbálnák megoldani, hogy a Bizottság egy másik tagja lenne hivatott a közösségi álláspont képviselőjére, a Bizottság e tagja bizony furcsa helyzetbe is kerülhet. Történetesen abban az esetben,

ha az EU külügyminisztere által előterjesztett javaslat nem egyezik meg a Bizottság által képviselt állásponttal. Mivel a külügyminiszternek lehetősége van a biztosok közötti koordinációra, ebben az esetben kvázi a főlérendeltjének álláspontját kellene bírálnia. Ha a Bizottság elnöke látná el a Bizottság képviseletét a Külügyi Tanácsban, akkor pedig az ellenkező eset állna elő.⁸

A külügyminiszteri intézmény felveti a biztosok közötti egyenlőséget kimondó elv sérülésének lehetőségét. A külügyminiszter feladata a közösség külső szerepvállalásának összehangolása, a különböző külkapcsolati relevanciával bíró területek közötti koordináció. Ez a funkció azonban a többi biztos felé helyezi a külügyminisztert. A Bizottság tagjainak egyenlőségét kimondó elv sérülése esetén – ha valamiféle sorrend alakulna ki a biztosok között – a hierarchiában alacsonyabb helyet foglaló biztost delegáló ország úgy érezheti, hogy másodrendű szerepet játszik az integrációban.

A Biztosok egyenlőségének elvével párhuzamosan vetődik fel a függetlenség elvének csorbulása is, hiszen a közös kül- és biztonságpolitika területén továbbra is a tagállamoké maradna a döntő szó, amit természetesen a külügyminiszternek figyelembe kell vennie, és képviselnie kell. Mint a Bizottság alelnöke azonban semmiféle felelősséggel nem tartozik a tagállamoknak (a sajátjának sem), tevékenységét a közösségi érdek tiszteletben tartásával végzi.

Az európai külügyminiszter „kétlakisága” az intézmények (nevezetesen a Tanács és a Bizottság) közötti szorosabb együttműködés szempontjából előnyt jelenthet, azonban mint láthattuk, számos elvi és gyakorlati jellegű problémát is okozhat.

Az Unió külső tevékenységének összehangolása mellett a külügyminiszter feladata az Unió képviselete a közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó ügyekben. E feladat ellátása során politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel az Unió nevében, illetve képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon. Az Alkotmányszerződés értelmében tehát az EU képviselete a közös kül- és biztonságpolitika területén átkerülne a Tanács elnökségétől az Unió külügyminiszteréhez.

3. Az európai külügyi szolgálat (EKSZ)

Az Alkotmányszerződés értelmében: „Megbízatásának ellátása során az Unió külügyminiszterét európai külügyi szolgálat segíti.”

Az európai külügyi szolgálat összetételét tekintve vegyes jellegű lenne, hiszen a Tanács Főtitkárságának, a Bizottságnak, illetve a tagállamok diplomáciai szolgálatainak tisztségviselőiből állna. Természetesen az EKSZ a tagállami diplomáciai szolgálatokkal együttműködésben látná el tevékenységét. Egyébként az EKSZ esetében szükséztű az Alkotmányszerződés, az intézmény részletes szabályozását a Tanács hatáskörébe utalja.

⁸ SZOLCSÁNYI BÁLINT: Egy koherensebb külső szerepvállalás megteremtésének szükségessége, lehetőségei, kihívásai az Eu-ban. *Külügyi Szemle*, 2006. ősz–tél, 33–34. p.

A még kialakulatlan helyzet ellenére az EKSZ-el kapcsolatban is felmerül néhány kérdés: a dokumentum megfogalmazása szerint az EKSZ a külügyminiszter munkáját segítő intézmény, ebből az következik, hogy tevékenységét az európai külügyminiszter irányítása alatt végzi. Itt azonban ismét felmerül a kettős kötődésű külügyminiszter problematikája: hová tartozzon a külügyi szolgálat: a Bizottság vagy pedig a Tanács alá? Ha a külügyi szolgálatot a Tanácsnak, pontosabban a Tanács Főtitkárságának alárendelt formában hoznák létre, az visszalépést jelentene a kormányközi megoldás felé. Ha azonban a Bizottság mellé delegálnák, a tagállamok nem ruháznák fel komoly mozgástérrel, hiszen a külpolitikát továbbra is döntően tagállami befolyás alatt képzelik el. Az EKSZ szempontjából a legoptimálisabb az a megoldás lenne, ha nem a fennálló intézményi keretek között, hanem sui generis intézményként állna fel. Ez az opció azonban figyelmen kívül hagyja a külügyi szolgálat külügyminiszteri irányítását.

Milyen konkrét feladatokat kell ellátnia a közösségi külképviseleteknek?

Az erre adott válasz természetesen szoros összefüggésben áll az előzővel, hiszen az intézményi hovatartozás, illetve függetlenség alapvetően meghatározza a szervezet hatáskörét. Központi kérdés, hogy ellásson-e konzuli funkciókat az EKSZ. Ennek a megválaszolása azonban nem csak a tagállamok akaratától függ: a fogadó állam beleegyezése is szükséges a konzuli feladatok közösségi diplomáciai szolgálatok által történő ellátásához. Bármilyen megoldás is születik, bizonyos feladatok ellátása átkerül a tagországi külügyminisztériumok, valamint külképviseletek hatásköréből az európai külügyminiszterhez és az európai külügyi szolgálat-hoz.

Az EKSZ felállítása természetesen befolyásolná annak a több mint 120 delegációnak a munkáját, amely harmadik országokban látja el az Európai Unió képviselőtét. Szervezetileg ezek a delegációk a Bizottsághoz tartoznak, mégpedig azért, mert az általuk végzett tevékenység nagyrészt az első, közösségi pillérbe tartozó ügyeket érinti (kereskedelempolitika, segélyezés). A jelenleg fennálló helyzet szerint, ha a harmadik ország a közös kül- és biztonság hatálya alá tartozó kérdésben kíván tárgyalni, a Tanács soros elnöki tisztét betöltő tagállam kompetenciájába tartozik a közösségi álláspont képviselője. Az EKSZ felállításával egyszerűbb lenne a harmadik országok feladata, hiszen egyetlen intézménnyel kellene kapcsolatot fenntartaniuk, és nem kellene folyamatosan számon tartaniuk, hogy melyik tagállam tölti be éppen az elnöki tisztséget.

IV. A kormányközi konferencia és a reformszerződés

Ahogy már korábban említettem, az Európa Tanács elnöki tisztségét 2007 első felében betöltő Németország nevében Angela Merkel kancellárasszony több ízben is elkötelezte magát az Alkotmányszerződés sorsának rendezése iránt. Ennek az elkötelezettségnek az eredménye az Európai Tanács 2007. június 21–23-i csúcshozjárata, amely elhatározta egy kormányközi konferencia összehívását. Ennek

célja, hogy az Alkotmányszerződésbe foglalt újításokat a hatályban lévő szerződések módosításaivá alakítsa. A tagállamok állam- és kormányfői tehát elvetették az egységes Alkotmányszerződés tervét, amely az alapító szerződések helyébe lépett volna, és egységes joganyagként szabályozta volna az Európai Unió értékeit, intézményi, valamint működési feltételeit.

A 2007. júniusi EU csúcsertekezleten hozott döntés alapján az Európai Tanács 2007. június 26-án felhívta a következő elnökséget, hogy készítsen egy szerződéstervezetet, amelyet a kormányközi konferencia megnyitása után azonnal a kormányközi konferencia elé terjeszt. Az Európai Tanács továbbá felhívja a konferencia figyelmét arra, hogy munkáját a lehető leggyorsabban, de legkésőbb 2007 vége előtt be kell fejeznie annak érdekében, hogy a létrejövő reformszerződés megerősítéséhez elegendő idő álljon rendelkezésre még a 2009. júniusi európai parlamenti választások előtt. Ezen követelmény kielégítése érdekében a Tanács elnöksége a 2007. július 19-i a kormányközi konferencia összehívásáról szóló, a tagállamok külügyminisztereinek címzett dokumentum mellékletében kitűzi a konferencia Brüsszelben tartandó első ülését 2007. július 23-ára, és a befejezés tervezett dátumaként 2007. október 18–19-ét (Lisszabon) jelöli meg. Valamint leszögezi, hogy a kormányközi konferencia lefolytatásáért – beleértve a fenti határidő megtartását – az állam- illetve a kormányfők viselik a felelősséget. A kormányközi konferencia üléseit két szinten tartják: államfői és kormányfői, valamint miniszteri szinten. Ami a konferencia további személyi összetételét illeti: a Bizottság egy képviselője és az Európai Parlament elnöke a konferencia állam- és kormányfői, valamint a miniszteri szintű ülésein egyaránt részt vesz, az Európai Parlament három képviselője pedig a konferencia miniszteri szintű ülésein rendelkezik részvételi joggal. A Tanács elnöksége biztosítja, hogy a konferencia teljes ideje alatt rendszeres és kielégítő tájékoztatásban részesülnek a tagjelölt országok.

A Tanács Főtitkársága 2006. június 26-án küldte meg a delegációknak a 2007. évi kormányközi konferenciának szóló felhatalmazást, amelyben „A kormányközi konferencia felkérést kap egy olyan szerződés elkészítésére (a továbbiakban: a reformszerződés), amely a kibővített Unió hatékonyságának és demokratikus legitimitásának, valamint külső tevékenységei koherenciájának növelése érdekében módosítja a jelenlegi szerződéseket. Az alkotmányosság fogalma, amely valamilyen hatályos szerződés hatályon kívül helyezéséből, és az azok helyébe lépő, „Alkotmánynak” nevezett egységes szövegből állt, elvetésre került. A reformszerződés a hatályban maradó jelenlegi szerződésekbe vezeti be a 2004-es kormányközi konferencia eredményeképpen kidolgozott újításokat [...]”⁹

A reformszerződés két érdemi részre osztható: az egyik az Európai Unióról szóló szerződést (EUSz), a másik pedig az Európai Közösséget létrehozó szerződést (EKSz) módosítja majd. Az Európai Unióról szóló szerződés elnevezése változatlan marad, míg az Európai Közösséget létrehozó szerződés elnevezés helyébe az Európai Unió működéséről szóló szerződés lép. A reformszerződés teljes szöve-

⁹ Az Európai Unió Tanácsának felhatalmazása a 2007. évi kormányközi konferencia számára <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11218.en07.pdf> (2007.08.26. 2. p.)

gében a Közösség kifejezést az Unió szó váltja fel. A kormányközi konferencia csak a felhatalmazás keretein belül módosíthatja a fent nevezett szerződéseket, és ha a felhatalmazás másképp nem jelöli, a szerződések szövege változatlan marad.

Az Európai Parlament 2007. július 11-i, a kormányközi konferencia összehívásáról szóló állásfoglalásában tudomásul vette a konferencia számára adott felhatalmazás tartalmát, és üdvözölte a felhatalmazás jól körülhatároltságát, valamint pontosságát és azt, hogy az Európai Tanács szoros menetrendet írt elő a tárgyalások lefolytatására. Sajnálatait fejezte ki azonban amiatt, hogy a kormányközi konferencia számára adott felhatalmazás elveti a 2004-es kormányközi konferencia számos lényeges elemét, mint például az Unió szimbólumait, az Unió jogszabályainak érthető elnevezését, az uniós jog elsőbbségét előíró elv egyértelmű kimondását. Állásfoglalásában az Európai Parlament figyelmezteti az Uniót saját kijelentésére, miszerint az Unió olyan értékek közössége, amelyek lényegét az alapvető emberi és szabadságjogok alkotják. Ezért drámai visszalépésnek tartaná, ha bizonyos tagállamok kívülmaradásukat kérnék a fent nevezett jogokat átfogóan tartalmazó alapjogi chartán, és felszólítja a tagállamokat, hogy jussanak konszenzusra a charta korlátlan érvényességét illetően. Az állásfoglalás tehát az alapvető támogatás mellett számos kritikát fogalmaz meg a kormányközi konferenciának adott mandátummal kapcsolatban.

A Bizottság is kifejezte véleményét az alapító szerződések felülvizsgálatára összehívott kormányközi konferenciának adott felhatalmazással kapcsolatban az Európa megújulása a XXI. században elnevezésű dokumentumban. Figyelembe véve, hogy a Bizottság a közösségi érdek legfőbb képviselője az uniós intézményrendszeren belül, véleményem szerint ez a dokumentum nem elég kritikus a mandátum tartalmával kapcsolatban. Hiszen ahogy az Európai Parlament állásfoglalásában rámutatott, a reformszerződés számos ponton visszalépést jelent az Alkotmányszerződéshez képest, amely éppen a Bizottság által képviselendő közösségi érdeket csorbitja. Lényegében a Bizottság felvázolja az Unió előtt álló kihívásokat, és rögzíti, hogy megoldásukhoz reformokra van szükség, majd végül kijelenti: „Az Európai Bizottság úgy véli, hogy az Európai Tanács határozatai alapján elfogadott reformszerződés lehetővé teszi az Európai Unió számára, hogy lépést tartson a XXI. század szükségleteivel. A Bizottság örömmel fogadja a kormányközi konferencia összehívását, teljes mértékben támogatja az Európai Tanács által elfogadott megbízatást, valamint elkötelezi magát a siker érdekében.”¹⁰ Végül hozzáfűzi: „Európának szüksége van arra, hogy még a 2009. júniusi európai választások előtt megállapodjanak a reformszerződésben és ratifikálják azt. A kormányközi konferencia valamennyi résztvevőjének felelőssége, hogy e cél eléréséhez biztosítsák a feltételeket.”¹¹

¹⁰ Európa megújulása a XXI. században Az Európai Bizottság véleménye a Szerződések felülvizsgálatára összehívott tagállami kormányképviselek konferenciájáról az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikkének megfelelően

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11625.en07.pdf> (2007.08.26. 8. p.)

¹¹ Uo.

V. A közös kül- és biztonságpolitika mint legitimációs bázis

Grúber Károly az Alkotmányszerződés ratifikációja körüli problémák nyomán legitimációs krízist emlegetett, amely problémák a reformszerződés megerősítése kapcsán újból felmerülhetnek. A válság orvoslására pedig a közös külpolitikát hívja segítségül. Véleményét Grúber az Eurobarometer felmérésére alapozza, amelyben az uniós állampolgárok szerint a közös külpolitika lehetne az uniós legitimáció megerősítésének egyik eszköze. Néhány országban természetesen megjelenik a szuverenitás féltése (Írország, Csehország, Görögország, Franciaország, Nagy - Britannia), az uniós állampolgárok többsége azonban igényli a közös külpolitika megerősítését, mert ebben látja annak lehetőségét, hogy az EU globális szerepvállalása növekedjen.¹² A legtöbb elemző egyetért abban, hogy az Alkotmányszerződés által javasolt megoldások (európai külügyminiszter, európai külügyi szolgálat) jelentősen növelték volna az EU külpolitikájának kohézióját, és ezzel párhuzamosan globális szerepvállalásának hatékonyságát is.

A ratifikációs folyamat elakadásával, és a reformszerződés napirendre kerülésével ugyan csak késve és részben realizálódhatnak az Alkotmányszerződésben lefektetett új külpolitikai célok és eszközök, azonban ennek ellenére is szükség van – a fennálló intézményi keretek között – a szorosabb együttműködésre a nemzetközi politikában. Mivel a közös kül- és biztonságpolitika jelenleg is kormányközi alapon működik, a kooperáció alapvetően tagállami akarat függvénye.

Felhasznált irodalom

- Balogh András: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája. Európai Tükör, 1999/ 6.
- Dezséri Kálmán: Kérdések az EU Alkotmányos Szerződésének jövőjével kapcsolatban. Európai Tükör, 2005/11.
- Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül-és biztonságpolitikája. Osiris, Budapest, 2003.
- Gazdag Ferenc: Teóriák az integráció külpolitikájáról. Európai Tükör, 2005/2.
- Grúber Károly: Gazdasági óriás, politikai törpe? Európai Tükör, 2006/11.
- Györkös Péter: Az Alkotmányszerződés jövője Európa jövője? Európai Tükör, 2006/3.
- Horváth Zoltán – Sinka László: Az európai biztonság-és védelempolitika létrejöttének alapkérdései. Európai Tükör, 2002/2.

¹² GRÚBER KÁROLY: Gazdasági óriás, politikai törpe? *Európai Tükör*, 2006/11. 67–68. p.

- Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. hvgorac Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2005.
- Kiss J. László: A nemzetközi biztonság új napirendjei, avagy a biztonság metamorfózisa. Külügyi Szemle, 2006. ősz-tél.
- Leonard, Dick: Európai Unió. Történet, szervezet, működés. Geomédia Szakkönyvek, Budapest, 2002.
- Macleod – Hendry – Hyett: The external relations of the European Communities. Oxford University Press, United States of America, 1998.
- Mohay Ágoston: Az Európai Parlament az Alkotmányszerződés jövőjéről. Európai Tükör, 2006/ 7–8.
- Németh József: A közös kül-és biztonságpolitika új vonásai. Európai Tükör, 2000/3.
- Piening, Christopher: Global Europe, The European Union in World Affairs. Lynne Rienner Publishers, Inc. United States of America, 1997.
- Sjursen, Helena: The Common Foreign and Security Policy: an Emerging New Voice in International Politics?
http://www.arena.uio.no/publications/wp99_34.htm 2007. 05.31
- Széchy Balázs: Az Európai Biztonsági és Védelmi Politika (ESDP) és a NATO. Európai Tükör, 2001/5.
- Szolcsányi Bálint: Egy koherensebb külső szerepvállalás megteremtésének szükségessége, lehetőségei, kihívásai az EU-ban. Külügyi Szemle, 2006 ősz-tél.
- Szücs Tamás: Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája. Európai Tükör, 1998. november
- Vándor János – Szolcsányi Bálint: Az európai integráció mint a diplomácia sajátos küzdőtere I. Európai Tükör, 2007/1.

Az Európai Unió Tanácsának felhatalmazása a 2007. évi kormányközi konferencia számára

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11218.en07.pdf> (2007. 08. 26.)

Európa megújulása a XXI. században, Az Európai Bizottság véleménye a Szerződések felülvizsgálatára összehívott tagállami kormányképviselők konferenciájáról az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikkének megfelelően
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11625.en07.pdf> (2007.08.26.)
<http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/47/hu.doc> (2007. 04. 09.)
<http://europa.eu/generalreport/hu/2006/rg95.htm> (2007. 09. 10.)

KRISZTINA JUHÁSZ

THE EVOLUTION OF THE EUROPEAN UNION'S COMMON
FOREIGN AND SECURITY POLICY (CFSP)

(Summary)

European Union is a special actor of the international politics: its financial and economical power isn't accompanied by the proportional political prestige. However there is a chance to change this position: to strengthen the co-operation in the sphere of the Common Foreign and Security Policy. In this study I would like to introduce the history and the functioning of the CFSP. The co-operation dates back in the 1950s, when in 1952 France, Belgium, Luxemburg, the Netherlands, Italy and the Federal Republic of Germany established the European Defence Community. The following step was the European Political Cooperation(EPC) in 1970, which was an intergovernmental form of the co-operation of the member states. In 1992 the Treaty of Maastricht established the second pillar of the European Union: the Common Foreign and Security Policy. Because of the disappointment in the activities of CFSP, member states wanted to strengthen the second pillar in the middle of 1990s. Hence, the Treaty of Amsterdam established the position of the High Representative of the European Union, then the draft of the Constitutional Treaty would have exchanged it for the position of The Union Minister for Foreign Affairs. The Constitutional Treaty would have contained the provisions of the former treaties in a single structure. After the rejection of the Constitutional Treaty by the Netherlands and France, in 2007 the member states decided to convene an intergovernmental conference. It has to elaborate a Reform Treaty by the end of 2007. This Reform Treaty will consist of two parts: Treaty on the European Union and Treaty on the Functioning of the Union.

A római adásvétel és bérlet határain: vételár vagy bérleti díj?

Gaius 3. 145: Adeo autem emptio et venditio et locatio et conductio familiaritatem aliquam inter se habere videntur, ut in quibusdam causis quaeri soleat, utrum emptio et venditio contrahatur, an locatio et conductio.

„Úgy látszik pedig, hogy az adásvétel és a bérlet olyannyira atyafiságban van egymással, hogy bizonyos esetekben meg szokták kérdezni, vajon adásvételt vagy bérletet kötöttek-e.”

1. Az adásvétel (emptio venditio) és a bérlet (locatio conductio) lényeges eleme: a pénzbeli ellenszolgáltatás

Az adásvételi és a bérleti szerződés szabályai az ókori Rómában – *Gaiust* idézve¹ – „olyannyira atyafiságban” voltak egymással², hogy bizonyos esetekben a római jogtudósok számára is kérdéses volt az ügylet minősítése.³ Ehhez az is hozzájárult, hogy az antik *locatio conductio* fogalma sokkal tágabb volt, több tényállást ölelt fel, mint a modern bérleti szerződés. A *locatio conductio* tagolódásának – az egyesség illetve a trichotómia kérdésének – a modern romanisztikában felmerülő problémakörén⁴ túllépve e tanulmány külön vizsgálja meg a bérlet három megjelenési

¹ Gai. 3. 145

² Gai. D. 19. 2. 2 pr.: *Locatio et conductio proxima est emptioni et venditioni isdemque iuris regulis constituit...*

³ I. 3. 24. 3, illetve D. 19. 2. 2. 1

⁴ Vö. V. ARANGIO-RUIZ: *Istituzioni di diritto romano*. Jovene, Napoli 1927, 317. p., U. BRASIELLO: L'unitarietà del concetto di locazione in diritto romano. *RISG* 2 (1927) 529–580. p. és *RISG*. 3 (1928), 3–38. p., F. OLIVIER-MARTIN: Des divisions du louage en droit romain. *RHD* 15 (1936) 419–475. p., T. MAYER-MALY: *Locatio conductio. Eine Untersuchung zum klassischen römischen Recht*. Herold, Wien–München 1956, 17–21. p., L. AMIRANTE: Ricerche in tema di locazione. *BIDR* 62 (1959), 9–119. p., MOLNÁR IMRE: Fejezetek a klasszikus kori locatio conductio köréből. *AUSZ* 29 Fasc. 2. (1982), 31–35. p., PÓKECZ KOVÁCS ATTILA: A locatio conductio tagolódásának problematikája a modern romanisztikában. *Jogtörténeti tanulmányok VII* (2001), 337–359. p.

formája – dologbérlet (*locatio conductio rei*), vállalkozás (*locatio conductio operis*), munkaszerződés (*locatio conductio operarum*) – és az adásvétel egyes határeseit. Mindezt azonban a pénzbeli ellenszolgáltatás oldaláról tekintve, azaz, hogy az egymáshoz látszólag nagyon közel álló esetek közül melyek azok, ahol bérletről lévén szó, bérleti díj (*merces*) szolgáltatása történik, és melyek, ahol vételár (*pretium*) fizetésére és ezzel adásvételre kerül sor.

Az elsőként rögzítendő tétel az adásvétel és a bérlet viszonyát a pénzbeli ellenszolgáltatás szempontjából vizsgálva, hogy az mindkét szerződés lényeges elemeként (*essentialia negotii*) jelenik meg. A bérlet római jogi fogalmába tartozó tényállások legjellemzőbb közös vonása ugyanis éppen a *conductor* által szolgáltatott bér vagy bérleti díj, amelynek pénzben kellett állnia. Annak ellenére áll ez a tétel, hogy az adásvételhez hasonlóan számos vitát eredményezett már a klasszikus jogtudósok között is a pénzbeliség követelménye.⁵ Ahogy azt *Gaius* is felveti, ha az egyik fél használatra átadott egy dolgot a másiknak, ennek fejében azonban el is fogadott egy másikat viszonthasználatra, kérdéses volt az ügylet minősítése.⁶ Egy *Africanustól* származó *Digesta-fragmentum* arról tanúskodik, hogy már a klasszikusok is engedtek kivételt a pénzbeliség főszabálya alól: a jogtudós ugyanis egy közös tulajdonban álló telek egészének a tulajdonostársak általi, egymást évente váltó bérletéről beszélve megemlíti a bér természetbeni kikötésének lehetőségét is.⁷

Mindazonáltal több forráshely is megerősíti, hogy a *communis opinio* az ún. használati cserét nem tekintette bérletnek,⁸ a juszteniánuszi Institutiók pedig egyértelművé teszi a *Gaius* által feltett, de meg nem válaszolt kérdést:

I. 3. 24. 2: *Praeterea sicut vulgo quaerebatur, an permutatis rebus emptio et venditio contrahitur: ita quaeri solebat de locatione et conductione, si forte rem aliquam tibi utendam sive fruendam acceperit. Et placuit non esse locationem et conductionem, sed proprium genus esse contractus.*⁹

⁵ MAYER-MALY, *Locatio conductio*, 129 p., A. WATSON: *The Law of Obligations in the Later Roman Republic*. Clarendon Press, Oxford 1965, 101 p., M. KASER: *Das Römische Privatrecht* I. Beck, München 1971, 566. p.: „Die Gegenleistung, der Zins (*merces*, bisweilen *pretium*), muß in Geld bestehen, doch haben schon die Klassiker Ausnahmen zugelassen.”, K. MISERA: Der Nutzungstausch bei Nachbarn und Miteigentümern (Zu den klassischen Grundlagen der justinianischen Quellen). ZSS 94 (1977), 271. p.: „Die Kontroverse liegt parallel zur *emptio venditio*... Bei der *locatio conductio* sind Servius und Afrikan (D. 19. 2. 35. 1) großzügiger, auf einer *merces* in Geld bestehen dagegen Ulpian (D. 10. 3. 23, D. 16. 3. 1. 9) und Paulus (D. 19. 5. 5. 2), ferner (D. 19. 2. 25. 6). Die strenge Auffassung hat sich am Ende der Klassik anscheinend durchgesetzt.”

⁶ A klasszikus jogtudós csak a kérdést veti fel, a válasszal azonban adós marad: Gai. 3. 144: *Item si rem tibi utendam dederim et invicem aliam rem utendam acceperim, quaeritur, an locatio et conductio contrahatur*. Vö. F. SCHULZ: *Geschichte der Römischen Rechtswissenschaft*. Böhlau. Weimar 1961, 196. p.

⁷ Afr. D. 19. 2. 35. 1: *...quod ipsum simplicius ita quaeremus, si proponatur inter duos, qui singulos proprios fundos haberent, convenisse, ut alter alterius ita conductum haberent, ut fructus mercedis nomine pensaretur*.

⁸ Ulp. D. 10. 3. 23, Ulp. D. 16. 3. 1. 9, Ulp. D. 19. 5. 17. 3, Paul. D. 19. 5. 5. 2

⁹ P. KRÜCKMANN: *Periculum emptoris*. ZSS 60 (1940), 68. p., J.A.C. THOMAS: *The Institutes of Justinian*. North-Holland Publishing Company, Oxford, 1975, 236. illetve 246. p.

Azaz éppúgy, ahogy az adásvételnél, ha az ellenszolgáltatás nem pénzbeli, nem lehet szó bérletről, hanem csupán reálszolgáltatások cseréjéről.

Pólay azonban a II. századi verespataki viaszostáblák vizsgálata alapján hangsúlyozza, hogy indokolt esetben – így a bányamunkások bérezésekor – valószínűleg a szokástól eltérően a pénzbeli munkabért élelemmel is kiegészítették.¹⁰ Ries *Cato De agricultura*¹¹ című művére hivatkozva ugyancsak megerősíti a természetbeni bérmegállapodás lehetőségét vállalkozási szerződések esetén.¹² Hamza pedig a császárkorban bekövetkező pénzromlásból eredő károk kiküszöbölésének eszközeként említi a bér *in natura* történő kikötésének a lehetőségét, továbbá a III. századból származó papiruszok elemzése kapcsán hangsúlyozza, hogy a termőföld bérbeadása esetében egyre nagyobb teret nyert a természetbeni bérkikötés.¹³ További kivételt képezett a pénzbeliség követelménye alól a dologbérlet különleges esete,¹⁴ a részes haszonbérlet (*colonia partiaria*).¹⁵ A mezőgazdasági ingatlan bérelője (*colonus*) ugyanis a megtermelt termények egy részét volt köteles bérleti díjként megfizetni.¹⁶ A részesbérlet további, a bérelő ellenszolgáltatására vonatkozó sajátos szabálya volt a bérelengedés vagy bérmentés (*remissio mercedis*)¹⁷ lehetősége.¹⁸

¹⁰ PÓLAY ELEMÉR: *A dáciai viaszostáblák szerződesei*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1972, 189–190. p., PÓLAY: A verespataki viaszostáblák bányamunkaszerződesei. *Publicationes Univ. Miskolcensis*, Tom. III/b, Fasc. 6. (1988), 224. p.

¹¹ Cato agri cult. 144, 5, ill. 145, 3

¹² P. RIES: *Bauverträge im römischen Recht*. Diss. jur., München 1989, 113. p.

¹³ HAMZA GÁBOR: Gazdaság és jog kapcsolata a császárkori római birodalomban. *Jogtudományi Közlöny* 9 (1995), 416. p.: „Ez az *in natura* történő bérfizetés kiválóan alkalmas a pénzromlásból származó kár kiküszöbölésére.”

¹⁴ E sajátos szerződéses viszonyt a társasággal (*societas*) való nyilvánvaló – a hasznok és a veszteségek felek közti megoszlása tekintetében fennálló – rokon vonásai ellenére is bérletnek minősítették. Gai. D. 19. 2. 25. 6: *Vis maior... non debet conductori damnosa esse, si plus, quam tolerabile est, laesi fuerint fructus... apparet autem de eo nos colono dicere, qui ad pecuniam numeratam conduit: alioquin partiarius colonus quasi societatis iure et damnum et lucrum cum domino fundi patitur*. Vö. MAYER-MALY: *Locatio conductio*, 135. p., KASER: *Das Römische Privatrecht*, 566. p., HAMZA, i. m. 416. p.: „A III. századból származó Alexander Severus-féle rescriptum (CJ. 4. 65. 8.) nem hagy azonban kétséget afelől, hogy a részesbérlet bérletnek tekintendő.” A hivatkozott leirattal kapcsolatban lásd még KÁROLY VISKY: *Spuren der Wirtschaftskrise der Kaiserzeit in den römischen Rechtsquellen*. Dr. Rudolf Habelt GmbH – Akadémiai Kiadó, Budapest 1983, 208. p.

¹⁵ C. FERRINI: *La colonia partiaria – Operae di C. Ferrini* III., Milano, 1929

¹⁶ R. MONIER: *Manuel élémentaire de droit romain* II. Domat-Monchrestien, Paris, 1954, 171. p., MOLNÁR, i. m. 83. p., PÓKECZ KOVÁCS: *A locatio conductio tagolódásának problematikája*, 349. p.: „Így tehát a *colonia partiaria* esetében a merces uti frui szinallagma frui et frui szinallagmára módosul.”

¹⁷ H. ANKUM: *Remissio mercedis*. *RIDA* 19 (1972), 219–238. p., P. W. DE NEEVE: *Remissio mercedis*. *ZSS* 100 (1983), 296–339. p.

¹⁸ Egyedül a rosszabb terméshozam nem szolgálhatott azonban ennek alapjául. Csak olyan mérvű termésnövekedés illetve termés kiesés esetén kérhetette ugyanis a *conductor*, amikor a *merces* szolgáltatása már megélhetését is veszélyeztette, a bérhátralékot azonban a későbbiekben, jó termés esetén ki kellett egyenlítenie. Ulp. D. 19. 2. 15. 4: *Papinianus libro quarto responsorum ait, si uno anno remissionem quis colono dederit ob sterilitatem, deinde sequentibus annis contigit uberitas, nihil*

A *colonia partiarian* kívül a *locatio conduction*ál általánosságban is sor kerülhetett a bérleti díj újbóli megállapítására és így a csökkentésére, ha a bérlő helyzete a szerződéskötés időpontjában fennállóhoz képest valamely okból hátrányosabbá vált: így például, ha a szomszéd építési munkálataival elveszi a fényt a bérlő elől, vagy ha a *locator* az elhasználdott ajtókat, ablakokat nem állítja helyre.¹⁹ Ugyan az *emptio vendition*ál – a *laesio enormis*²⁰ szabályának bevezetéséig az áru objektív értékétől is függetlenül – a kialakult vételár mindkét félre nézve kötelező volt, mégis e tekintetben is vonható párhuzam a két szerződés között. Az adásvételnél is megvolt ugyanis a lehetőség az utólagos ármérséklésre: a *iudex* hivatalból, kivételesen mérsékelhette a vételárat – és így civiljogi úton beavatkozhatott egy „igazságosabb” *pretium* elérése érdekében – ha például valaki jóhiszeműen egy olyan ingatlant vásárolt meg, amelyen haszonélvezete állt fenn,²¹ vagy ha egy közös tulajdonban álló dolgot vett meg az egyik tulajdonostárs anélkül, hogy tudott volna a tulajdonrészéről.²²

Szintén közös vonása a két szerződéstípusnak, hogy amint az *emptio vendition*ál nem kívánták meg az ár-érték ekvivalenciát,²³ úgy a *locatio conduction* esetén is szabad kezlet kaptak a szerződő partnerek.

obesse domino remissionem, sed integram pensionem etiam eius anni quo remisit exigendam... Lásd még C. 4. 65. 18 illetve C. 4. 65. 19.

¹⁹ Gai. D. 19. 2. 25. 2: *Si vicino aedificante obscurentur lumina cenaculi, teneri locatorem inquilino: certe quin liceat colono vel inquilino relinquere conductionem, nulla dubitatio est. De mercedibus quoque si cum eo agatur, reputationis ratio habenda est. Eadem intellegemus, si ostia fenestrasve nimium corruptas locator non restituat.* Vö. MOLNÁR, i. m. 82. p.

²⁰ A felértúli sérelem (*laesio ultra dimidium*) árszabályozó intézményének bevezetése kétségkívül olyan jogot adott az eladó kezébe, amely korábban egyik szerződő felet sem illette meg: egyoldalúan, a vevő beleegyezése nélkül, sőt annak akarata ellenére is követelhetette a szerződés felbontását, ha az ügyleti ár nem érte el a piaci ár felét sem. A vevő számára ezt elkerülendő csak az a *facultas alternativa* maradt, hogy a vételárat kiegészítse a vétel tárgyát képező ingatlan reális értékének megfelelően. Lásd Diocl. et Maxim. C. 4. 44. 2 illetve C. 4. 44. 8. Vö. H. SCHEUER: *Die laesio enormis im römischen und im modernen Recht. Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft* 47 (1933), 77–117. p., VISKY: *Die Proportionalität von Wert und Preis in der römischen Rechtsquellen des III. Jahrhunderts. RIDA* 16 (1969), 355–388. p., K. HACKL: *Zu den Wurzeln der Anfechtung wegen laesio enormis. ZSS* 98 (1981), 147–161. p., A. J. B. SIRKS: *La 'laesio enormis' en droit romain et byzantin. TR* 53 (1985), 16–63. p., SIRKS: *Laesio enormis und die Auflösung fiskalischer Verkäufe. ZSS* 112 (1995), 411–422. p., PÓKECZ KOVÁCS: *A laesio enormis és továbbélése a modern polgári törvénykönyvekben. Jogtudományi Közlöny* (2000/5), 177–185. p., M. PENNITZ: *Zur Anfechtung wegen laesio enormis im römischen Recht. Iurisprudentia universalis – Festschrift für Theo Mayer-Maly zum 70. Geburtstag*, Böhlau, Köln–Weimar–Wien 2002, 575–591. p., R. CARDILLI: *Alcune osservazioni su leges epiclassiche e interpretatio: margine di Impp. Diocl. et Maxim. C. 4. 44. 2 e C. 4. 44. 8. In Tanulmányok dr. Molnár Imre egyetemi tanár 70. születésnapjára, Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. LXV. (2004), 115–145. p.*

²¹ Pomp.-Paul. D. 18. 1. 16. 1 – D. 18. 1. 17: *Nec tamen emptioni obstat si in ea re usus fructus dumtaxat ementis sit: officio tamen iudicis pretium minuetur.*

²² Pomp. D. 18. 1. 18 pr.: *Sed si communis ea res emptori cum alio sit, dici debet scisso pretio pro portione pro parte emptionem valere, pro parte non valere.*

²³ Pap. Iustus D. 18. 1. 71: *...quibus mensuris aut pretiis negotiatores vina compararent, in contrahentium potestate esse...*

Paulus D. 19. 2. 22. 3: *Quemadmodum in emendo et vendendo naturaliter concessum est quod pluris sit minoris emere, quod minoris sit pluris vendere et ita invicem se circumscribere, ita in locationibus quoque et conductionibus iuris est.*²⁴

Ahogy az adásvételnél megengedett volt a „*circumscriptio*”, a másik rászédése, úgy a bérleti díj megállapításánál is a kereslet-kínálat szempontjai döntöttek, függetlenül a *res locata* használati értékétől.²⁵

A két konszenzuális szerződésnek a pénzbeli ellenszolgáltatás szabad meghatározására vonatkozó közös szabályából egyúttal közös korlátok is következtek. A másik rászédése, becsapása a bérleti díj megállapításánál sem lehetett parttalan.²⁶ A „*circumscriptio*” az adásvételhez hasonlóan a bérleti szerződésnél sem jelenthetett *dolus* tevékenységet: a csalárdság, a másik megtévesztése, a kényszer illetve a lényeges ténybeli tévedés a *merces* megállapítása során természetesen a bérleti szerződést is érvénytelenné tette. A legfőbb korlát, a közös értékmérő, amely mindkét *bonae fidei* kötelemnél határt szabott a kölcsönös ügyeskedéseknek azonban – Földi megkülönböztetésével élve²⁷ – az objektív értelemben vett *bona fides*, a forgalmi tisztesség, az ügylethűség volt.²⁸ azaz éppúgy, ahogy az adásvételnél, a „*circumscribere*” kifejezés a *locatio conductio* vonatkozásában is csak a *bona fides*szel összhangban értelmezhető. Ezért ebben az összefüggésben – Wacket idézve²⁹ – csakis „*fides*-konform” jelentést tulajdoníthatunk neki.

A feleknek biztosított szerződési szabadság azonban a *locatio conductio* esetén is egyben azzal a kötelezettséggel járt, hogy minden egyes esetben meg kellett határozniuk a bérli pénzben álló ellenszolgáltatását.³⁰

²⁴ Ulp.-Pomp. D. 4. 4. 16. 4: *Idem Pomponius ait in pretio emptionis et venditionis naturaliter licere contrahentibus se circumvenire.*

²⁵ MOLNÁR, i. m. 83. p.

²⁶ MAYER-MALY: Privatautonomie und Vertragsethik im Digestenrecht, *IVRA* 6 (1955), 130. p.

²⁷ FÖLDI ANDRÁS: A jóhiszeműség és tisztesség elve (Intézménytörténeti vázlat a római jogtól napjainkig). In *Publicationes Instituti Iuris Romani Budapestinensis* Fasc. 9. (2001), 30. p.: „Az objektív *b. f.* jellegéből adódóan a *b. f.* megsértésének nemcsak a kimondott csalárdságot tekintették. Éppen az objektív *b. f.* hatására alakult át, pontosabban szélesedett ki a *dolus* fogalma, és egy idő után már minden olyan magatartás dolózusnak minősült, amit a *bonus vir* az adott helyzetben nem tanúsított volna, másfelől sértette a *b. f.*-t minden olyan magatartás elmulasztása is, amelyet a *bonus vir* az adott helyzetben kötelességszerűen megtett volna.”

²⁸ KASER: *Das Römische Privatrecht*, 562. p.: „...die Juristen, denen mangels staatlicher Rechtssetzung die Bestimmung des Vertragsinhalts nach Maßgabe der *bona fides* freigegeben war...” A szerződés fogalmi elemeinek vizsgálatánál emeli ki a *bona fides* fontosságát MOLNÁR is. Vö. MOLNÁR, i. m. 30–31 p.

²⁹ A. WACKE: *Circumscribere, gerechter Preis und die Arten der List.* ZSS 94 (1977), 190. p.: „Das Wort *Circumscribere* muß in diesen Fällen *fides*-konform ausgelegt und darf nicht mit Täuschung, Betrug gleichgesetzt werden... *Circumscribere* meint hier somit nur die nicht-dolose Wahrnehmung erlaubter Vorteile unter Einsatz der eigenen Geschäftstüchtigkeit.”

³⁰ AMIRANTE, i. m. 112. p.

Paulus D. 19. 2. 2 pr.: ...*nam ut emptio et venditio ita contrahitur si de pretio convenerit, sic et locatio et conductio contrahi intellegitur, si de mercede convenerit*³¹

Paulus megállapítása szerint tehát amint az adásvétel létrejön, ha a felek a vételárra nézve megegyeznek, úgy a bérletet is akkor kell megkötöttnek tekinteni, ha a szerződő partnerek a bérösszegekről megállapodnak.

A pénzbeli ellenszolgáltatás meghatározása kapcsán vonható további párhuzam az *emptio venditio* és a *locatio conductio* között, hogy a *pretium* harmadik személy általi meghatározásához hasonlóan a klasszikusok között szintén vitás volt, a bérlet díj ily módon történő megállapításának a problémája. Juszтиниánusz az adásvételi szerződéshez hasonlóan döntötte el a kérdést.³² Eszerint ilyenkor lényegében egy felfüggesztő feltételhez kötött szerződésről volt szó.³³ Ha a harmadik személy megállapította a bérleti díjat az ügylet perfektuálódott, ha nem, határozott *merces* hiányában az ügylet érvénytelen.³⁴

Szintén az ellenszolgáltatás megállapítása kapcsán, de immár csak a *locatio conductio operis* és az *emptio venditio* vonatkozásában tehető párhuzam az össz- illetve egységáron történő értékesítés valamint az *opus* mint egységes egész átalánydíjért illetve meghatározott részletek szerinti átvétele között. Ahogy ugyanis súly, szám, mérték szerint meghatározott helyettesíthető dolgok adásvétele (*res, quae pondere numero mensura constant*) végbemehetett összáron (*per aversione*), valamint egységáron, tehát az áru lemérésére alkalmas mennyiség szerinti (hordónkénti, darabonkénti) *pretium* ellenében,³⁵ úgy – miképp azt Jakab is kiemeli – vállalkozási szerződés esetén is történhetett a mű szolgáltatása átalánydíj ellenében (*per aversione*), valamint meghatározott építési szakaszok átvétele utáni ismétlődő díjfizetésért³⁶ (*in pedes mensurasve*).³⁷ A pénzbeli ellenszolgáltatás meghatározásának módja mindkét szerződésnél kihatott a veszélyátzállás időpontjára is: az adásvételnél tehát átalányáron történő értékesítés esetén az ügylet a megegyezéssel

³¹ I. 3. 24 pr., Gai. 3. 142

³² I. 3. 23. 1, I. 3. 24. 1

³³ Gai. D. 19. 2. 25 pr.: *Si merces promissa sit generaliter alieno arbitrio, locatio et conductio contrahi non videtur: sin autem quanti Titius aestimaverit, sub hac condicione stare locationem, ut, si quidem ipse qui nominatus est mercedem definerit, omnimodo secundum eius aestimationem et mercedem persolvi oporteat et conductionem ad effectum pervenire: sin autem ille vel noluerit vel non potuerit mercedem definire, tunc pro nihilo esse conductionem quasi nulla mercede statuta.*

³⁴ MOLNÁR, i. m. 25–26. p.: „Kérdés, hogy itt a szerződés érvénytelenségéről, vagy hatálytalanságáról van-e szó. A rendelkezésre álló forrásanyag biztos következtetés levonására nem elegendő... Úgy tűnik a gyakorlatias gondolkodású római jogászok előtt az ilyen jellegű esetek nem jelentettek problémát.”

³⁵ Gai. D. 18. 1. 35. 5

³⁶ ÉVA JAKAB: *Aversione venire – Verkauf in ‚Bausch und Bogen‘? In Usus Antiquus Juris Romani*, Springer, Berlin 2005, 97. p.: „Das Bauwerk kann nach Maß oder als einheitliches Ganzes geleistet werden. Im ersten Fall erfolgt die Abnahme (*adprobatio*) nach bestimmten Bauabschnitten, stückweise. Die Gegenleistung, der Werklohn ist jeweils nach Maß fällig. Im zweiten Fall wird erst nach der Fertigstellung des ganzen Werkes abgenommen und bezahlt.”

³⁷ Flor. D. 19. 2. 36

perfektuálódott és ezzel átszállt a veszély a vevőre, ha viszont egységárban állapodtak meg a felek, a veszélyt a lemérésig, leszámolásig az eladó viselte, mert a *periculum*-átszállás időpontja kitolódott a *mensura* megtörténteig.³⁸ Hasonlóképp a vállalkozási szerződésnél, ha a szerződő partnerek átalánydíjat határoztak meg, az *adprobatoria*, és ezzel a veszélyátszállásra, csak a mű teljes elkészülte után került sor, míg meghatározott építési fázisonként történő átvétel esetén a *periculum* ennek megfelelően részletekben szállt át.

2. A *locatio conductio operis, rei, operarum* és az *emptio venditio* határesetei

2.1. *Locatio conductio operis-emptio venditio*

Tekintettel arra, hogy forrásainkban – és így az irodalomban is – az adásvételtől való elhatárolás kérdése az egyes bérleti alakzatok közül leggyakrabban a *locatio conductio operis* vonatkozásában merül fel, e tanulmány elsőként a vállalkozási szerződés vagy más néven műbérlet bizonyos tényállásait kíséri meg az *emptio-venditio*tól elkülöníteni.³⁹ Már a klasszikus jogtudósok között is vitás volt ugyanis az ügylet minősítésének kérdése, attól függően, hogy a vállalkozó (*conductor*) saját vagy hozott anyagból készíti el az *opust*.

Gaius 3. 147: *Item quaeritur, si cum aurifice mihi convenerit, ut is ex auro suo certi ponderis certaeque formae anulos mihi faceret, et acciperet verbi gratia denarios CC, utrum emptio et venditio an locatio et conductio contrahatur. Cassius ait materiae quidem emptionem venditionemque contrahi operarum autem locationem et conductionem. Sed plerisque placuit emptionem et venditionem contrahi. Atqui si meum aurum ei*

³⁸ Az árklauzula és az ügyleti feltétel, illetve a *perfecta emptio* tana, valamint a *periculum*-átszállás összefüggéseiről meglehetősen ellentmondásos vélemények alakultak ki a romanista irodalomban. Vö. E. SECKEL-E. LEVY: Die Gefahrtragung beim Kauf im klassischen römischen Recht, ZSS 47 (1927), 185. p., F. PETERS: Periculum est emptoris. In *Iuris Professio. Fg. M. Kaser*. Böhlau, Wien-Köln-Graz 1986, 227. p., KISS BARNABÁS: A „veszély” kérdése adásvételnél II. *Periculum emptoris*. szerzői kiadás, Kecskemét 1943, 147. p., ANDRÁS BESSENYŐ: Kauf unbestimmter Mengen von Fungibilen oder Sachgesamtheiten. In *Tanulmányok dr. Molnár Imre egyetemi tanár 70. születésnapjára*, i. m. 95. p., JAKAB: Periculum und praxis: Vertragliche Abreden beim Verkauf von Wein, ZSS 121 (2004), 227. p., W. ERNST: Gattungskauf und Lieferungskauf im römischen Recht ZSS 114 (1997), 307. p., ERNST: Neues zur Gefahrtragung bei *emptio venditio* und *locatio conductio*? (M. PENNITZ: Das periculum rei venditae. Ein Beitrag zum „aktionenrechtliche Denken” im römischen Privatrecht, Böhlau, Wien 2000, és C. H. MÜLLER: Gefahrtragung bei der *locatio conductio*. *Miete, Pacht, Dienst- und Werkvertrag* im Kommentar römischer Juristen. Schöningh, Paderborn 2002 c. munkájának recenziója), ZSS 121 (2004), 366. p.

³⁹ ALZON a két szerződés közti nagyfokú hasonlóságból kiindulva a *locatio conductio operis* eredetét éppen az adásvételben, közelebből a jövőbeni dolog vételében (*emptio rei futurae*) találja meg. C. ALZON: Réflexion sur l’histoire de la *locatio-conductio*. RHD 41 (1963), 570–571. p.

*dedero, mercede pro opera constituta, convenit locationem conductionem contrahi.*⁴⁰

A *Gaius* által felvetett példa szerint, ha egy aranyművessel megállapodtam, hogy ő a saját aranyából meghatározott súlyú és formájú gyűrűket készít nekem, és ezért mondjuk kétszáz dénárt kap, kérdéses volt, vajon adásvételt vagy bérletet kötöttünk-e? A szabiniánus jogtudós saját álláspontját ugyan nem ismerteti, de a *communis opinio*ról, illetve *Cassius* sajátos nézetéről tájékoztat. A többségi álláspont alapján a fent említett körülmény – saját vagy hozott anyagból készül-e az *opus* – önmagában meghatározza azt, hogy mikor kerül sor bérletre és így *merces* szolgáltatására, és mikor adásvételre, azaz *pretium* fizetésére. Ha ugyanis egy *res futurat* készítője saját anyagból állít elő, akkor a klasszikus jogtudósok többségének álláspontja szerint adásvétel történik. Az eladó egy olyan jövőbeli dolgot szolgáltat *pretium* ellenében, amely dolog létesülése az ő pozitív tevékenységének az eredménye⁴¹ (*emptio rei futurae*). Ettől eltérő véleményt képviselt *Cassius*: álláspontja szerint ez esetben két egymásra tekintettel megvalósított ügyletről beszélhetünk: az anyag tekintetében adásvétel, a munkát illetően pedig bérlet történik. A *cassiusi* – később részletesen elemzett – álláspont kapcsán Thomas éppen ezért egyfajta „zusammengesetzte *pretium*”-ról, azaz „összetett árról” beszél.⁴² Más a helyzet azonban, ha a vállalkozó az *opust* nem saját, hanem hozott anyagból állítja elő: ekkor a műért „cserébe” nem *pretiumot*, hanem *mercest* kap, mivel az előbb említett körülmény miatt az ügylet jogi minősítése is megváltozik: hozott anyag esetén ugyanis már *locatio conductio operis*ről beszélünk.⁴³

A kérdés jobb megértése, az ellentétes jogtudói álláspontok közti eligazodás, és nem utolsósorban valamiféle általános szabály levonása céljából talán nem érdemtelen megvizsgálni az ügylet dologi jogi vonatkozásait sem. Hiszen a *gaiusi* forrásban – az aranygyűrű előállításánál – az *opus* megvalósításának módja éppen a feldolgozás (*specificatio*), mely következményeként előálló *nova species* tulajdonjoga az előzőnél nem kisebb vitát⁴⁴ eredményezett a klasszikus kori jogtudós iskolák között.⁴⁵ A szabiniánus nézet szerint az új dolog tulajdonjoga az anyag tulajdonosáé, míg a prokuliánusok a jóhiszemű feldolgozóknak, mint első okkupálónak juttatták azt *res nulli*usként. Egy harmadik, közvetítő nézet a szerint differenciált,

⁴⁰ Hasonlóképp: D. 19. 2. 2. 1, I. 3. 24. 4

⁴¹ A. BECHMANN: *Der Kauf nach gemeinem Recht*. T. 2, Scientia, Erlangen 1884, 164. p.: „Es liegt auch hier ein Fall der *emptio imperfecta* vor, und zwar insofern ein complicitärer, als der Verkäufer verpflichtet ist, zur Herbeiführung der Vollziehbarkeit eine positive Tätigkeit eintreten zu lassen.”

⁴² THOMAS: *Locatio conductio emptio venditio und specificatio*. ZSS 81 (1964), 115. p.: „Die vereinbarte Geldsumme ist zugleich *pretium* und *merces*.”

⁴³ M. J. SCHERMAIER: *Materia, Beiträge zur Frage der Naturphilosophie im klassischen römischen Recht*. Böhlau, Wien-Köln-Weimar 1992, 240. p.

⁴⁴ Gai. 2. 79

⁴⁵ A témáról bővebben lásd O. BEHREND: Die Spezifikationslehre, ihre Gegner und die media sententia in der Geschichte der Römischen Jurisprudenz. ZSS 112 (1995), 195–238. p.

hogy az új dolog visszaállítható-e eredeti formájába⁴⁶ – ekkor az anyag tulajdonosáé a *nova species* tulajdonjoga – vagy sem – ekkor a feldolgozót illeti a tulajdonjog.⁴⁷

E szabályokat összevetve a fenti példával, megállapítható, hogy a *specificatio*ra vonatkozó szabiniánus – így *Cassius* által is képviselt – álláspont elfogadása esetén különösebb kérdést fel sem vet a jogeset: ha a vállalkozó saját anyagát dolgozza fel, ő lesz a *nova species* tulajdonosa is, így természetes, hogy az adásvétel útján kerül a megrendelő tulajdonába. Ha viszont a *locator operis* szolgáltatja az alapanyagot, az abból előállított gyűrű tulajdonjoga is őt illeti, tehát az aranyműves tevékenysége csakis vállalkozási szerződés keretében folyhat.

A prokuliánus álláspont – mely szerint a jóhiszemű feldolgozóé a *nova species* tulajdonjoga – a képviselő útján történő *specificatio* elfogadásával szintén összeegyeztethető a *communis opinio*val. Ha saját anyaggal dolgozik az aranyműves, feldolgozó-tulajdonosként természetesen adásvétel útján adja a gyűrűt a vevőnek. Ha azonban a megrendelő szolgáltatja az alapanyagot, a vállalkozó az ő képviselőjeként specifikál, tehát a *locator operis* mint feldolgozó tulajdonába kerül az aranygyűrű: így az ügylet csakis vállalkozási szerződés keretei között történhet.

Ekképp már érthetőbb *Cassius*⁴⁸ – a többségi állásponttól eltérő nézete – is: a jogtudós, saját anyag felhasználása esetén, az általa képviselt – szabiniánus – jogiskola feldolgozásra vonatkozó tanának megfelelően dönt, tehát az anyag – az arany és az abból készült gyűrű – tekintetében adásvétel történik, ugyanakkor nem hagyja figyelmen kívül a vállalkozó által elvégzett munkát sem, amikor e tekintetben bérletről szól.⁴⁹ A *cassiusi* döntés háttérében – ahogy azt Pókecz Kovács is kiemeli⁵⁰ –, többek között, eljárásjogi megfontolások állhattak: ha ugyanis az elkészült *opus* adásvétel útján kerül a megrendelő tulajdonába, akkor, mint *merx*ért, kellékhiba esetére a mester szavatolni köteles, a megrendelő pedig ez irányú igényét vevőként *actio empti*vel érvényesítheti. Azáltal pedig, hogy a mű elkészítése során végzett munka tekintetében pedig bérletről szól, lehetővé válik az ebből eredő rejtett hibáért az *actio locatival* történő perlés.

Megjegyzendő továbbá, hogy az elemzett forráshelyben *Gaius* érdekes módon az *operarum* kifejezést használja (*operarum autem locationem et conductionem operae, opus* helyett a *locatio conductio* tárgyaként. Ebből az is következhethetne, hogy *Cassius* esetlegesen munkaszerződés és adásvétel elhatárolásáról beszél.

⁴⁶ Gai. D. 41. 1. 7. 7

⁴⁷ Jusztiánusz ezt a *media sententia*t fogadta el azzal a módosítással, hogy ha a feldolgozó saját anyagot is felhasznált, akkor mindenképpen övé a *nova species* tulajdonjoga. Vö. I. 2. 1. 25

⁴⁸ THOMAS *Cassius* álláspontjának előképeként egy *Pomponius* (D. 34. 2. 34 pr.) és egy *Alfenus* (D. 19. 2. 31) forráshelyet idézve köztársaság-korabeli elődöket (*Quintus Mucius* és *Servius Sulpicius* tanítványaként *Alfenus*) jelöl meg. THOMAS: *Locatio conductio*, 117. p.: „Wenn ich nicht irre, läßt sich ein Hintergrund für seine Ansicht bei den republikanischen Autoritäten finden.”

⁴⁹ MAYER-MALY: *Locatio conductio*, 77. p.: „Die ratio der Ansicht des Cassius ist evident: Zweierlei wird geleistet – Ware und Arbeit. Daher liegen die bei entgeltlicher Erbringung beider Leistungen typischen Kontrakte vor.” MOLNÁR, i. m. 44. p.: „Nem lehet vitás, hogy a felmerült forráspéldában az adásvétel és a bérlet is benne van. Cassius éles logikával mutat rá a két szerződésre.”

⁵⁰ PÓKECZ KOVÁCS: *Locatio conductio operis*. PhD-értekezés, Pécs 2006, 205. p.

Azonban ha összevetjük ezt a szöveget a jusztiniánuszi Institutiokban szereplő példával (I. 3. 24. 4⁵¹), amely szinte szó szerint megismétli a *gaiusi* szöveget, de *operarum* helyett már *operaet* említ – amint Arangio Ruiz és Thomas is rámutatnak⁵² – kétségtelen, hogy *Gaius*nál is vállalkozás és adásvétel elhatárolásáról van szó.

Természetesen ingatlanok vonatkozásában is felmerülhet az ügylet minősítésének kérdése. Ha ugyanis valaki a saját földjének gyümölcsseit, a saját bányájából kitermelt követ, tőzeget, szenet stb. adja el, ugyan a felsorolt dolgok szintén saját pozitív tevékenysége, munkája által létesülnek, mégsem *locatio*, hanem adásvétel történik. Így *Javolenus* a cserepeknek a saját agyagbányából meghatározott árért való szállítását szintén adásvételnek tekinti.

*Javolenus D. 18. 1. 65: Convenit mihi tecum, ut certum numerum tegularum mihi dares certo pretio quod ut faceres: utrum emptio sit an locatio? Respondit, si ex meo fundo tegulas tibi factas ut darem convenit, emptionem puto esse, non conductionem: totiens enim conductio alicuius rei est, quotiens materia, in qua aliquid praestatur, in eodem statu eiusdem manet: quotiens vero et immutatur et alienatur, emptio magis quam locatio intellegi debet.*⁵³

A *javolenusi* példában is ugyanaz – a saját anyagból való előállítás ténye – az ügylet minősítésének alapja, mint a fent elemzett aranygyűrű-előállításnál: a mester – ott az aranyműves, itt a cserépegető – saját anyag felhasználásával – ott arany megmunkálásával, itt agyag kiégetésével – készíti el a terméket – ott a gyűrűt, itt a cserepeket – és azt pénzbeli ellenszolgáltatásért adja át a másik félnek. Habár az alapanyag értéke – ahogy azt Molnár,⁵⁴ Pókecz Kovács⁵⁵ is hangsúlyozza – ez utóbbi példában jóval kisebb, mint a gyűrűkészítésnél, ez esetben tehát a munka dominál az alapanyag értékével szemben, a szabiniánus jogtudós mégis adásvételként minősít. A mestert – a cserépegetőt –, amint Ernst is kiemeli,⁵⁶ kettős kötelezettség terheli: egy *facere* – a cserepek előállítása és leszállítása – és egy *dare* – az

⁵¹ I. 3. 24. 4: *Item quaeritur, si cum aurifice Titio convenerit, ut is ex auro suo certi ponderis certaeque formae anulos ei faceret et acciperet verbi gratia aureos decem, utrum emptio et venditio an locatio et conductio contrahi videatur? Cassius ait materiae quidem emptionem venditionemque contrahi, opere autem locationem et conductionem. Sed placuit tantum emptionem et venditionem contrahi. Quodsi suum aurum Titius dederit mercede pro opera constituta, dubium non est, quin locatio et conductio sit.* Látható, hogy Jusztiniánusz a *cassiusi* nézettel szemben a többségi álláspont – az adásvétel – mellett dönt. W. ERNST: *Gattungskauf und Lieferungskauf im römischen Recht.* ZSS 114 (1997), 330. p.

⁵² ARANGIO-RUIZ: *La compravendita in diritto romano.* Jovene, Napoli 1956, 125. p., THOMAS: *Locatio conductio*, 114. p.: „Ich glaube daher, daß Gai. 3. 147 in der Tat operae statt operarum lauten sollte.”

⁵³ A fragmentum esetleges interpoláltsága kérdéséhez lásd G. v. BESELER: *Romanistische Studien.* ZSS 50 (1930), 39. p.

⁵⁴ MOLNÁR, i. m. 44. p.

⁵⁵ PÓKECZ KOVÁCS: *Locatio conductio operis*, 206. p.

⁵⁶ ERNST: *Gattungskauf*, 332. p.

elkészült *opus* tulajdonjogának átruházása a megrendelőre – jellegű. Az ügyletben tehát – a mai jogász szemével nézve – keverednek az adásvételre, a szállítási mint tulajdonképpeni halasztott adásvételi szerződésre és a vállalkozásra jellemző elemek.⁵⁷ Látjuk, hogy talán a *cassiusi*, az adásvétel és a munkaszerződés elemeit kombináló vegyes szerződéses nézet elfogadása lenne a leghelytállóbb döntés ebben az esetben is, ez azonban összeegyeztethetetlen lett volna a tipizált keresetformulák római jogi rendszerével. *Javolenus*nál is egyértelműen kirajzolódik tehát a *communis opinio*: ha a mester saját dolgán végez munkát, azaz saját anyagából állítja elő az *opust specificatio*val, majd ezt követően meghatározott pénzbeli ellenszolgáltatásért elidegeníti, az ügylet csakis *emptio venditio* – közelebről *emptio rei futurae* – keretei között folyhat. A felek által kialakított összeg, jöllehet magába foglalja az elvégzett munka értékét is, ennyiben e tekintetben is használható a thomasi „zusammengesetzte *pretium*” kifejezés,⁵⁸ nem bérleti díj, hanem vételár.⁵⁹ Ellenkező esetben – tehát ha a vállalkozó/munkavállaló a termékeket (szenet, kavicst, téglát) a megrendelő/munkaadó földjén, az ott kitermelt, tehát nem saját, anyagból állítja elő – már bérletről, *locatio conductio operis*ről vagy *operarum*ról van szó. E logikai szál természetesen – az elhatárolás kérdését szem előtt tartva talán nem érdektelenül – tovább is szöhető. Ha ugyanis a megrendelő végzi a másik fél földjén a termények előállítását az ügylet *locatio conductio re*inek – mezőgazdasági telek bérleténél ezen belül *colonia partiaria*nak – minősül, így természetesen a munkálatokat végző (*conductor*) által a föld tulajdonosának (*locator*) fizetett pénzbeli – részesbérlet esetén természetbeni – ellenszolgáltatás csak bérleti díj, *merces* lehet.

A vázolt tételt – a saját anyag-adásvétel, hozott anyag-bérlet összefüggést – azonban némileg bonyolítja *Sabinus* – *Pomponius* által idézett – véleménye.

Pomponius D. 18. 1. 20: *Sabinus respondit, si quam rem nobis fieri velimus etiam, veluti statuam vel vas aliquod seu vestem, ut nihil aliud quam pecuniam daremus, emptionem videri, nec posse ullam locationem esse, ubi corpus ipsum non detur ab eo cui id fieret: aliter atque si aream*

⁵⁷ ERNST álláspontja szerint téves HAYMANN azon megállapítása, miszerint, ha a rómaiak egy majdan előállítandó dolog szolgáltatására irányuló – ma vállalkozási szerződésnek minősülő – *contractus* adásvételnek tekintettek, akkor *emptio venditio*ként kellett elismerniük a jövőben beszerzendő dolog teljesítésére – a mai szállítási szerződésre, azaz tulajdonképpeni tiszta *genus*-vételre – vonatkozó megállapodást is. ERNST: *Gattungskauf*, 333. p.: „Unzutreffend ist die Schlußfolgerung, die Haymann aus der Ansicht der *plerique* hat ziehen wollen: daß nämlich, wenn man ein Geschäft über die Leistung einer noch herzustellenden Sache als *emptio venditio* anerkannte, man auch das Geschäft über die Leistung einer nur anzuschaffenden Sache, also den reinen *Gattungskauf*, als *emptio venditio* hätte anerkennen müssen.” Vö. FR. HAYMANN: Haben die Römer den *Gattungskauf* gekannt? *Jherings Jahrbücher für die Dogmatik*, 79 (1928–29), 124. p. A generikus vétel kérdéskörével kapcsolatban lásd BESSENYŐ: *Zum Problem des römischen Gattungskaufs*. Kézirat, Pécs 2005, további irodalom a szerzőnél.

⁵⁸ THOMAS: *Locatio conductio*, 115. p. illetve THOMAS: *Celsus and the passage of property*. In *Studies in the Roman Law of Sale in Memory of De Zulueta*, Clarendon Press, Oxford 1959, 160. p.

⁵⁹ BESELER, i. m. 39. p.: „...ein Vertrag, der wirtschaftlich ein Arbeitsvertrag ist, wird juristisch als *Gattungskauf* konstruiert.”

darem, ubi insulam aedificares, quoniam tunc a me substantia proficiscitur.

A szabiniánus jogtudós hangsúlyozza, hogy egyetlen esetben sem beszélhetünk *locatio*ról ott, ahol nem bocsátják az anyagot annak rendelkezésére, akinek abból elő kell állítani valamit. Azaz – megfordítva – látszólag megerősíti a többségi álláspontot: ha a vállalkozó saját anyaggal dolgozik, a *locat*iot kizárván, csakis adásvételről lehet szó. *Sabinus* azonban e szabály alól kiveti azt az esetet, amikor a megrendelő telket bocsát a vállalkozó rendelkezésére, aki azon saját anyagából házat épít. Annak ellenére tehát, hogy a példában a vállalkozó – is – szolgáltatja az anyagot az *opus* megvalósításához, nem adásvételről van szó.

Ugyanilyen házépítési példa szerepel a következő *Paulus*-fragmentumban is:

Paulus D. 19. 2. 22. 1-2: Quotiens autem faciendum aliquid datur, locatio est. Cum insulam aedificandam loco, ut sua impensa conductor omnia faciat, proprietatem quidem eorum ad me transfert et tamen locatio est: locat enim artifex operam suam, id est faciendi necessitatem.

Paulus is hasonló véleményen van, mint *Sabinus*: ha a mester rendelésre egy bérházat épít, noha saját anyagát használja fel, *locatio*ról van szó, hiszen valahányszor azért adunk át egy dolgot, hogy abból valamit előállítsanak, bérletről beszélünk. A jogtudós szerint a jogügylet minősítésének alapja a házépítés, amit az építési vállalkozó saját munkájával végez.

E két fragmentum megítélése kapcsán eltérő nézetekkel találkozunk a romanista irodalomban. Mayer-Maly⁶⁰ álláspontja alapján az elhatárolásban a döntő mozzanat az, hogy a vállalkozó csak részben adja az anyagot a műhöz. Thomas⁶¹ szerint az elhatárolás kérdése itt is egyszerűen eldönthető a *non solet locatio dominium mutare*⁶² elve alapján. A fenti példában azonban láthattuk, hogy *Paulus* kiemeli, a mester a beépített anyag tulajdonjogát átruházza a megrendelőre. Molnár⁶³ – mindkét fél szolgáltatását figyelembe véve – úgy látja, hogy a kérdést legjobban *Cassius* nézetének elfogadásával lehetne eldönteni: ezt azonban nem tették uralkodó állásponttá, noha *Gaius* nem is zárta ki. Ries⁶⁴ és Pókecz Kovács⁶⁵ is a telek tulajdonjogát tartja a legfontosabb elhatároló elemnek: ha tehát a mester adja a telket, adásvételről, ha pedig a megrendelő, akkor vállalkozásról beszélünk.

Megállapítható, hogy jóllehet az elemzett forráshelyek kivételt jelentenek a saját anyag-adásvétel, hozott anyag-vállalkozás főszabálya alól, mégis tökéletes összhangban vannak a *redemptor*ra vonatkozó alábbi, *Ulpianus*-fragmentummal.

⁶⁰ MAYER-MALY: *Locatio conductio*, 75. p.

⁶¹ THOMAS: *Non solet locatio dominium mutare*. In *Mélanges P. Meylan*, Université de Lausanne, Lausanne 1963, 356. p.

⁶² Ulp. D. 19. 2. 39

⁶³ MOLNÁR, i. m. 45–46. p.

⁶⁴ RIES, i. m. 68. p.: „Stellt der Besteller also den Bauplatz zur Verfügung, liegt eine locatio conductio operis vor.”

⁶⁵ PÓKECZ KOVÁCS: *Locatio conductio operis*, 131. p.

Ulpianus D. 6. 1. 39: *Redemptores, qui suis cementis aedificant, statim cementa faciunt eorum, in quorum solo aedificant.*

A *redemptor* Ulpianus meghatározása szerint tehát az a személy, aki saját építőanyagát beépítve dolgozik úgy, hogy az anyag tulajdonjoga nyomban arra száll át, akinek a telkén az építkezés folyik.

Ugyan a későklasszikus jogász a forrásban nem a *conductor* megjelölést alkalmazza, és a *redemptor* kifejezésnek többféle jelentést is adhatunk, azt egyértelműen kizárhatjuk, hogy Ulpianus a *venditor* személyéről és ezzel adásvételről beszélné. A számos jelentésváltozatból – amint Kaufmann is a *conducere* szinonimájaként említi a *redimere* kifejezést⁶⁶ – a szövegkörnyezet alapján talán a leghelytállóbb az építész, építési vállalkozó megjelölés. Ha tehát a mester saját anyagából épít, de a megrendelő adja a telket, az ügylet az *emptio-venditio*t kizárva csakis *locatio conductio* keretében, *merces* ellenében folyhat.

A tárgyalt kérdéskör lezárásaként feltétlenül megemlítendő, hogy az *aedificium solo cedit* elve a házépítésre irányuló szerződés kivételes jogi minősítését is összhangba hozza a főszabállyal, hiszen a beépítéssel amúgy is átszáll a felhasznált anyag tulajdonjoga a megrendelőre.

Erdekességként megjegyezhető, hogy az 1980-ban, Bécsben az ENSZ égisze alatt megkötött *Contracts for the International Sale of Goods* (CISG), azaz az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló Bécsi Vételi Egyezmény (Magyarországon az 1987. évi 20. tvr. hirdette ki) a klasszikus római jogi megoldáshoz kísértetiesen hasonló szabályt alkalmaz. A konvenció alkalmazási körét meghatározó 1. címe 3. cikkének 1. bekezdésében, tárgyi hatályát bővítve, a következők szerint rendelkezik:

„Az áruk jövőbeni gyártására vagy előállítására vonatkozó szerződések adásvételi szerződésnek minősülnek, kivéve, ha az áru megrendelője vállalja, hogy az áru gyártásához vagy előállításához szükséges anyagok lényeges részét ő szolgáltatja.” (hivatalos magyar fordítás)⁶⁷

Az idézett rendelkezés az egyezmény alkalmazási körét tehát kiterjeszti – a vállalkozási és az adásvételi szerződések elemeit egyaránt tartalmazó – megrendelésre gyártott áruk szállítására irányuló ügyletekre is, kivéve – és itt jön az antik szabályhoz hasonló előírás – ha a megrendelő adja a termék előállításához szükséges alapanyag jelentős részét.

⁶⁶ H. KAUFMANN: *Die altrömische Miete*. Böhlau, Köln-Graz 1964, 246. p.: „Als weitere, mit *conducere* gleichwertige Benennung ist *redimere* festzustellen.”

⁶⁷ *Contracts for the supply of goods to be manufactured or produced are to be considered sales unless the party who orders the goods undertakes to supply a substantial part of the materials necessary for such manufacture or production.* Vö. MÁDL FERENC – VÉKÁS LAJOS: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004, 328. p.

2.2. *Locatio conductio rei-emptio venditio*

A „*merces* vagy *pretium*” kérdés a dologbérlet (*locatio conductio rei*) és az adásvétel érintkezése kapcsán is felmerülhet.

Ulpianus D. 19. 5. 20. 1: *Item apud Melam quaeritur, si mulas tibi dedero ut experiaris et, si placuissent, emeris, si displicuissent, ut in dies singulos aliquid praestares, deinde mulae a grassatoribus fuerint ablatae intra dies experimenti, quid esset praestandum, utrum pretium et merces an merces tantum. Et ait Mela interesse, utrum emptio iam erat contracta an futura, ut, si facta, pretium petatur, si futura, merces petatur...*

Ulpianus példájában öszvéreket adtak át kipróbálásra azzal, hogy ha azok elnyerik a másik fél tetszését, megveszi, ha viszont nem, akkor minden napért meghatározott összeget fizet. Az állatokat azonban a próbaidő alatt útonállók ellopták, így kérdésessé vált, hogy mit is kell megfizetni: a vételárat és a bérleti díjat is, vagy csak a bérleti díjat. Mela szerint az elhatárolásban a döntő mozzanat az, hogy az adásvételt már megkötötték-e, vagy pedig csak a jövőben akarták megkötni. Ha létrejött a *contractus*, a *pretium*ot, ha még nem, akkor pedig a bérleti díjat lehet követelni.

Knütel – az adásvételi és a bérleti szerződés kapcsolódási pontjait elemezve – a fenti példát az ún. „alternatív kombináció” esetkörébe sorolja: a két szerződés érintkezése tehát vagylagos, a felek között vagy adásvétel, vagy bérleti megállapodás jön létre önálló szerződésként.⁶⁸ E szerint az *ulpianusi* példa elkülönítendő tehát azoktól az esetektől,⁶⁹ amikor a bérleti megállapodás pusztán az adásvételhez kapcsolódó mellékkikötés (*pactum adiectum*), illetve az ún. „kumulatív kombináció” példáitól, amikor is a vevő a vételár teljes kiegyenlítéséig bérbe veszi a dolgot, tehát két önálló, párhuzamos teljesítési kötelezettséget – vételár illetve bérleti díj szolgáltatását – megalapozó szerződésről van szó.⁷⁰

Mela a jogesetben tehát két variáció között különböztet: a felek megkötötték az adásvételt, vagy csak a jövőben akarták az ügyletet megkötni. Az első esetben a szerződő partnerek közt létrejött megállapodás nem más, mint próbára való vétel,⁷¹ azaz a *pactum displicentiae* járulékos mellék-megállapodása mellett megkötött adásvétel. Mivel ez esetben a kikötés – *si displicuissent* („ha nem tetszenek”) – felbontó feltételnek (*condicio resolutive*) minősül, a vétel a megállapodással perpektuálódott, a veszély átszállt a vevőre, így az viseli az áru – az öszvérek – erőha-

⁶⁸ R. KNÜTEL: Kauf und Pacht bei Abzahlungsgeschäften im römischen Recht. In *Studien im römischen Recht* (Max Kaser zum 65. Geburtstag gewidmet von seinen Hamburger Schülern), Duncker&Humblot, Berlin 1973, 33–34. p.

⁶⁹ Jav. D. 18. 1. 79, Paul. D. 19. 1. 21. 4, Herm. D. 18. 1. 75. Ezekben az esetekben a bérleti megállapodás tehát nem önálló, így mellékkikötésként az uralkodó szabiniánus nézet szerint az adásvételi keresetekkel peresíthető.

⁷⁰ D. 19. 2. 20. 2, D. 19. 2. 21

⁷¹ PETERS: *Die Rücktrittsvorbehalte des römischen Kaufrechts*. Böhlau, Köln-Wien 1973, MISERA: Der Kauf auf Probe, *ANRW* II 14 (1982) 524–582. p.

talom (*vis maior*) – útonállók támadása – következtében történő pusztulásának, elvesztésének a kockázatát. Ha viszont csak a jövőben akarták megkötni az adásvételt – mivel a forrás az ügyletkötésről egyéb adatokkal nem szolgál –, szintén két eset lehetséges. Ha a felek nem állapodtak meg a szerződés lényeges elemeiben, tehát az öszvérek ellenértékét nem rögzítették, az adásvétel létre sem jött: *sine pretio nulla venditio est*.⁷² Ahogy azt Misera és Wacke is kiemeli,⁷³ a próbaidő ilyenkor – az ún. *inspiciendum dare* esetkörében⁷⁴ – az áru kipróbálása illetve szemrevételezése mellett épp a vételár reális megállapításához nyújt segítséget a vevőnek. Az öszvérek átadása tehát *ad pretium explorandum* történik. Ez esetben – függetlenül attól, hogy kinek az érdekében történt az átadás⁷⁵ – a veszélyt a tulajdonos viseli. Természetesen ilyenkor a vételár esetleges megfizetésének kérdése márcsak azért sem merül fel, mert a felek még meg sem állapodtak benne.⁷⁶ A másik lehetőség, hogy a szerződő partnerek már kialkudták a vételárat, de a *contractus* ennek ellenére sem jutott a végső perfektuálódás fázisába, mert azt feltételhez kötötték. A „*si placuissent*” („ha megtetszenek, megveszed”) kitétel ugyanis értelmezhető felfüggesztő feltételként (*condicio suspensiva*) is, melynek függése alatt nem beszélhetünk *emptio perfectarum*-ról, így a veszélyt az eladó viselte. Thomas⁷⁷ és Misera⁷⁸ álláspontja alapján ebben az esetben is próbára való vételről – annak kivételes, felfüggesztő feltételes alakzatáról – van szó. Pennitz szerint azonban egyfajta *pactum*-ról, egy *do ut facias* jellegű „gemischter Vertrag”-ról, azaz vegyes szerződésről beszélhetünk, ahol az ügylet tárgyának elvesztése miatt csak a bérleti elemek érvényesülnek, tehát csak a bérleti díj követelhető.⁷⁹

Túllépve a forráspélda második esetkörének eltérő jogirodalmi minősítésén megállapítható, hogy ha a felek megkötötték a szerződést, tehát megállapodtak a *pretium*-ban és a vétel mint kötelmi jogviszony hiánytalanul megvalósult, meg kell fizetni a vételárat. Ha viszont csak a jövőben akarták megkötni, *pretium* helyett bérleti díjat kell fizetni, vagy azért, mert még nem alkudták ki a vételárat, vagy, mert noha megállapították az ellenértéket, de az adásvételi ügylet perfektuálódását feltételhez kötötték, amely nem következett be.

⁷² D. 18. 1. 2. 1

⁷³ MISERA: *Der Kauf auf Probe*, 529. p.: „Ziel des *inspiciendum dare* konnte außer der Besichtigung und Prüfung aber auch, wie uns die Quellen berichten, das *explorare pretium* sein.” WACKE: Ein Siegespreis auf fremden Pferden. ZSS 119 (2002), 360–361. p., 8. jt.: „Soll der Käufer durch die Erprobung erst ermitteln, wieviel ihm die Sache wert ist (also bei Hingabe *ad pretium explorandum*), liegt noch kein bedingter Kauf vor.”

⁷⁴ Ulp. D. 13. 6. 10. 1, Ulp. D. 19. 5. 17. 4

⁷⁵ Ez a kérdés azonban a felek kárfelelősségének meghatározása szempontjából jelentős. V. ö. KASER: *Das Römische Privatrecht*, 508. p. MISERA: *Der Kauf auf Probe*, 527–528. p.

⁷⁶ Vö. PETERS: *Die Rücktrittsvorbehalte*, 109 p., W. FLUME: Die Aufhebungsabreden beim Kauf – Lex commissoria, in diem addictio und sogenanntes *pactum displicentiae* – und die Bedingung nach der Lehre der römischen Klassiker. In *Festschrift für Max Kaser zum 70. Geburtstag*, Beck, München 1976, 325. p.

⁷⁷ THOMAS: Fictitious Satisfaction and Conditional Sales in Roman Law, *IJ* 1 (1966), 119 pp.

⁷⁸ MISERA: *Der Kauf auf Probe*, 545. p.

⁷⁹ PENNITZ: *Das periculum rei venditae*, 262. p.

Az útonállók támadása tehát – eltekintve most attól az esettől, amikor az öszvérek átadása a vételár megállapítása nélkül történt – mindkét változatnál megghiúsítja a – felbontó illetve felfüggesztő – feltétel bekövetkezését. Míg azonban az első esetben a veszélyt a már perfekt adásvételből következően a vevő viseli, a másodikban nem, hiszen a feltétel függése alatt történt az annak bekövetkeztét megakadályozó esemény, ami egyben át is fordította az ügyletet *locatio conductio*vá. Az eladó/bérbeadó a bérkockázat elvének megfelelően természetesen ilyenkor csak a *vis maiornak* minősülő rablótámadást megelőző napokért követelhet *mercest*, hiszen a *periculum* rá hárul. Látható, hogy az *ulpianusi* példában a felek adásvétellel irányuló és így a vételarra is kiterjedő konszenzusának fennállása vagy fenn nem állása dönt az ügylet jogi karakteréről, ezzel együtt pedig a megfelelő pénzbeli ellenszolgáltatásról.

Hasonlóképp az adásvétel és a dologbérlet elhatárolásának kérdésével találkozunk *Gaius*nál is, a viadalra átadott gladiátorok esete kapcsán.⁸⁰ A forráshelyben tárgyalt ügyletet sajátos, az adásvételi és a bérleti elemeket kombináló jellegénél fogva, egyes szerzők – főleg az olasz romanisztikában⁸¹ – a modern atipikus *contractusok* közé sorolandó lízingszerződéssel hozzák összefüggésbe.

Gaius 3. 146: *Item si gladiatores ea lege tibi tradiderim, ut in singulos, qui integri exierint, pro sudore denarii XX mihi darentur, in eos vero singulos, qui occisi aut debilitati fuerint, denarii mile, quaeritur, utrum emptio et venditio an locatio et conductio contrahatur. Et magis placuit, eorum, qui integri exierint, locationem et conductionem contractam videri, at eorum, qui, occisi aut debilitati sunt, emtionem et venditionem esse; idque ex accidentibus apparet tamquam sub condicione facta cuiusque venditione an locatione. Iam enim non dubitatur, quin sub condicione res venire aut locari possint.*

A *Gaius* által feltett kérdés a következő: vajon adásvétel vagy bérlet jön-e létre, ha gladiátorokat adnak át azzal a feltétellel, hogy minden egyes, a küzdelemből sértetlenül visszatérő után 20, a sebesültért illetve meghaltért pedig 1000 dénár jár az átadónak. A jogtudós álláspontja szerint az épségben visszatérők tekintetében bérlet, az elesettek illetve a sebesültek vonatkozásában pedig adásvétel köttetett, hiszen mindegyik gladiátorra nézve mintegy feltételes ügyletet kötöttek a felek.⁸²

⁸⁰ Természetesen dologbérlet illetve adásvétel tárgya a gladiátor csak akkor lehetett, ha rabszolga volt. Vö. A. GUARINO: I <gladiatores> e l' <auctoramentum>. *Labeo* 29 (1983), 19–20. p., KASER: *Das Römische Privatrecht*, 565. p. 24. jt.

⁸¹ G. GATTI: Il „pactum displicentiae” nella vendita a prova e il contratto di „leasing” nel diritto romano. In *Studi in onore di Arnaldo Biscardi* V., La Goliardica, Milano 1984, 289–297. p. A szerző egyébiránt az Ulp. D. 19. 5. 20. 1-ben tárgyalt példát is összefüggésbe hozza a lízingszerződéssel, ezen belül is az ún. operatív lízingsgel. GUARINO: Il leasing dei gladiatori. *Index* 13 (1985), 461–465. p.

⁸² GEDEON Magdolna: A gladiátorok beszerzésével kapcsolatos jogügyletek az antik Rómában In *Publicationes Universitatis Miskolcensis*, sect. jur. et. pol. XX/1. (2002), 76. p.: „Habár Gaius maga mondja meg a kérdésére a választ, azaz, hogy egy feltételhez kötött bérlet jött létre a felek között, a *magis placuit* azt jelzi, hogy már az ő idejében is véleménykülönbségek voltak ezzel kapcsolatban...”

Knütel ezt a példát is a két szerződés ún. „alternatív kombinációja” esetkörébe sorolja,⁸³ ahol is a felek között vagylagosan *emptio venditio* illetve *locatio conductio rei* jött létre. Krückmann sajátos álláspontján – miszerint a sebesült illetve meghalt gladiátorokért valójában nem is vételárat, hanem biztosítási összeget fizettek⁸⁴ – túllépve megjegyzendő, hogy az eset nagyon hasonló a fent elemzett *ulpianusi* példa felfüggesztő feltételes változatához, amikor az öszvéreket még azelőtt lopták el az útonállók, hogy az adásvétel perfektuálódott volna. Ahogy ott a rablótámadás átfordítja az ügyletet *locatio conductio*vá, itt a sebesülés illetve a gladiátor halála az az esemény, amely nyomán a bérleti szerződés adásvétellé alakul.⁸⁵ Lényeges különbség azonban, hogy míg az előbbi példában a támadás egyben meg is hiúsítja az adásvétel felfüggesztő feltételének – „ha megtetszenek” – a bekövetkezését, hiszen a vevő nem nyilatkozhatott, elnyerték-e tetszését az állatok, a *gaiusi* forrásban maga a sebesülés, valamint a halál az ügyleti feltétel:⁸⁶ *condicio resolutive* a bérleti szerződés; illetve – más megközelítésben⁸⁷ – a *condicio suspensiva* az adásvétel vonatkozásában.⁸⁸ Nem egy egységes szerződés kétféle lehetséges variációjáról van tehát szó, hanem két önálló szerződés hipotetikus egymás mellett állásáról, amelyek közül az egyik fennállása a másikat kizárja.⁸⁹

A pénzbeli ellenszolgáltatás oldaláról ez azt jelenti, hogy a lízingszerződéssel ellentétben, ahol is az ügylet atipikus jellegéből következően a lízingdíj is kettős természetű jogintézmény – egyrészt a lízingtárgy használatáért fizetett összeg, egyfajta használati díj, másrészt, a lízing vételi jogot biztosító ügyleti karakteréből adódóan, a lízingtárgy ellenértékét is képviseli⁹⁰ –, a *gaiusi* példában adott rabszolga vonatkozásában vagy bérleti díj, vagy vételár szolgáltatása történik.

A dologbérlet és az adásvétel kapcsolódási pontjai közt meg kell említeni az örökhaszonbérlet (*emphyteusis*), illetve köztársasági kori gyökerének, az *ager*

Vö. FLUME: Der bedingte Rechtsakt. ZSS 92 (1975), 123–124. p., WACKE: Incidenti nello sport e nel gioco in diritto romano e moderno. Index 19 (1991), 372–373. p.

⁸³ KNÜTEL: *Kauf und Pacht*, 34. p.: „...wenn die Parteien zwar gebunden sein wollen, aber nur kauf- oder mietrechtlich.”

⁸⁴ KRÜCKMANN, i. m. 62. p.: „In Wahrheit handelt es sich um eine rechtsgeschäftliche Versicherungshaftung: für die Gesunden wird Miete gezahlt, für die Verletzten die Versicherungssumme...Dies paßt besser zusammen, als die sonderbare Vorstellung, daß der Spielgeber die toten Leichname gekauft haben sollte.” Vö. GEDEON, i. m. 80. p.

⁸⁵ MOLNÁR, i. m. 46. p.

⁸⁶ SOLAZZI is „un tipo nuovo di condicio”-ról beszél a forráshely kapcsán. Vö: S. SOLAZZI: Saggi di critica romanistica III. Un tipo nuovo di condicio in Gai. 3, 146. *BIDR* 49/50 (1948) 350–351. p.

⁸⁷ SECKEL – LEVY, i. m. 167. p.

⁸⁸ Vö. HAYMANN: Zur Klassizität des periculum emptoris, ZSS 48 (1928), 335. p.

⁸⁹ BECHMANN, i. m. 408. p.: „Das Charakteristische ist demnach offenbar das, dass Gaius nicht ein einheitliches Geschäft mit alternativem Verlauf annimmt noch auch annehmen kann, sondern das hypothetische Nebeneinanderbestehen zweier Geschäfte, von denen das eine das andere in Wirklichkeit ausschließt.” Vö. MAYER-MALY: *Locatio conductio*, 73. p.

⁹⁰ Vö. K. FEINEN: *Das Leasinggeschäft*. Knapp, Frankfurt 1990, 1–153. p. M. MARTINEK: *Moderne Vertragstypen*, B. 1: Leasing und Factoring, Beck, München 1991, 1–327. p. F. WESTPHALEN: *Der Leasingvertrag*. Schmidt, Köln 1992, 1–659. p.

vectigalis bérletének az intézményét is: A köztársaság korában ugyanis nemcsak az állami földeket, hanem községek, *coloniae* és egyéb jogi személyek – így például papi testületek – földjeit is bérbe adták, akár határozatlan időre is *vectigal* fizetése ellenében. Az *ager vectigalis* bérelője így a tulajdonoshoz hasonló helyzetbe került: a megszerzett jog átörökökíthető, elidegeníthető és relatíve visszavonhatatlan volt.⁹¹

Az *ager vectigalis* használatát a klasszikus jogtudósok hol adásvételnek, hol bérletnek minősítették.⁹²

Gaius 3. 145: ...*utrum emptio et venditio contrahatur an locatio et conductio, veluti si qua res in perpetuum locata sit. Quod evenit in praediiis municipum, quae ea lege locantur, ut, quamdiu inde vectigal praestetur, neque ipsi conductori neque heredi eius praedium auferatur; sed magis placuit locationem conductionemque esse.*

Ezt a vitát azért szükséges megemlíteni, mert az ügylet adásvételként történő minősítésekor az anomáliát éppen a periodikus ellenszolgáltatás, azaz a vételárfizetés hiánya jelentette. Látható, hogy a *pretium* szolgáltatásának hiánya ez esetben fontos elkülönítő tényező a két jogügylet vonatkozásában. Azok tehát, akik a bérfizetési kötelezettséget emelték ki, bérletnek tekintették a szerződést, az adásvétel mellett lándzsát török viszont a jogviszony örökökíthető voltára hivatkoztak.

Az *emphyteusis* és az *ager vectigalis* feletti bérlet szabályait végül Juszтиниánusz egységesítette.⁹³ Az örökhaszonbérlet évente bért (*canon*) volt köteles fizetni a mezőgazdasági ingatlan örökös vagy száz évig tartó használati és gyümölcsöztetési joga átengedésének fejében. E jogviszonnyal kapcsolatosan jelen tanulmány tárgyát – a pénzbeli ellenszolgáltatást – tekintve az *emphyteuta* jogosítványai közül az örökhaszonbérleti jog elidegeníthetőségének lehetősége emelendő ki. Ha ugyanis ezzel a jogával élt a haszonbérlet, több szempontból is fontos szerepet kapott az általa az örökhaszonbérleti jog ellenében követelt *pretium*. Mindenekelőtt értesíteni kellett a telektulajdonost, aki elővételi joga lévén a kialakult vételáron, hatvan napon belül megvásárolhatta az örökhaszonbérleti jogot. Ha erre nem került sor, ismét csak a követelt vételárat kellett figyelembe venni: hiszen a jog visszatérhes átruházásáért az örökhaszonbérlet a *pretium* két százalékát volt köteles megfizetni a tulajdonosnak. Ingyenes elidegenítés esetén pedig a telken fennálló jog értékéből járt ugyanennyi (*laudemium*).

2.3. *Locatio conductio operarum-emptio venditio*

Végezetül a bérlet harmadik megjelenési formája, a munkaszerződés (*locatio conductio operarum*) kapcsán – tekintettel arra, hogy az adásvétellel való összehasonlítás nem a forrásainkban felmerülő esetpéldán, hanem pusztán gondolati játékon alapul – csupán az emelendő ki, hogy mivel egy magatartás-kötelemről van szó, a

⁹¹ A bérleti jog visszavonására csupán a bérfizetés elmulasztása miatt kerülhetett sor.

⁹² Vö. MAYER-MALY: *Locatio conductio*, 70–72. p.

⁹³ Vö. I. 3. 24. 3 illetve C. 4. 66. 2-4

vállalkozási szerződéssel ellentétben itt a munkabért, a pénzbeli ellenszolgáltatást az elvégzett munka után fizetik és nem annak eredményessége függvényében. Tulajdonképpen ugyanez a helyzet az ún. reményvétel (*emptio spei*)⁹⁴ esetén is, hiszen a vevő mindenképpen köteles a *pretium*ot megfizetni, pénzbeli ellenszolgáltatást teljesíteni, függetlenül attól, hogy a reményei szerint alakulnak-e a dolgok.

Pomponius D. 18. 1. 8. 1: *Aliquando tamen et sine re venditio intellegitur, veluti cum quasi alea emitur. Quod fit, cum captum piscium vel avium vel missilium emitur. Emptio enim contrahitur etiam si nihil inciderit, quia spei emptio est.*

Ezek szerint tehát, ha például valaki megveszi egy halásztól a másnapi fogást, az előre kialakított *pretium*ot köteles szolgáltatni akkor is, ha nem kerül a hálóba semmi. Ha pedig valaki mint munkaadó (*conductor operarum*) egy napi halászatra köt munkaszerződést egy munkavállalóval (*locator operarum*), szintén köteles megfizetni az elvégzett munka alapján a szerződésben kikötött pénzbeli ellenszolgáltatást, függetlenül attól, hogy a munkavállaló milyen eredménnyel végezte a munkát, mennyi halat fogott. Mindkét esetben tehát az egyik szerződő partner – az elsőben az eladó, a másodikban a munkavállaló – valamilyen pozitív tevékenységet, munkát végez, és ezért pénzbeli ellenszolgáltatásban részesül, függetlenül attól, milyen eredménnyel járt. Mégis, az első példában adásvétel, tehát *pretium* fizetése, a másodikban pedig bérlet, azaz *merces* szolgáltatása történik.

Döntő tényező e két ügylet és így a *pretium-merces* elhatárolásának kérdésében egyrészt a tulajdonszerzési szándék. Ez az ami a munkaszerződésnél nem áll fenn a munkavállaló részéről, így például a halász nem magának akarja és nem is maga szerez tulajdont a fogott halak felett a *locatio conductio operarum* alapján. *Emptio spei* esetén azonban az eladó, igaz a másik szerződő fél kezdeményezésére és veszélyére, de először magának szerzi meg a halak tulajdonát, hiszen enélkül nem is tudná azt átruházni a vevőre.

Mindezekből következik azonban még egy, és éppen a pénzbeli ellenszolgáltatás tekintetében fennálló elhatárolási ismérv a két jogügylet között: a halász mint munkavállaló a munkabért utólag, munkája ellenében, annak arányában kapja, nem pedig a zsákmány, azaz munkája eredményére tekintettel. *Emptio spei* esetén azonban az eladó az előre kialakított pénzbeli ellenszolgáltatást a remény ellenértéké-
ként, tehát nem az általa elvégzett munka fejében kapja. A felek a *pretium*ot, noha az eladó szintén munkát végez, nem erre, hanem a remény tárgyára, illetve annak bekövetkezési valószínűségének a mértékére tekintettel alkudják ki, ezt azonban aleatórikus ügylet lévén akkor is meg kell fizetnie a vevőnek, ha a hálóba nem akad semmi, és így reményei nem valósulnak meg.

⁹⁴ KASER: Erbschafts Kauf und Hoffnungs Kauf. *BIDR* 74 (1971), 45–61. p., KNÜTEL: Hoffnungs Kauf und Eviktions Haftung. *ZSS* 117 (2000), 445–453. p.

3. Összegzés

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy bár a *locatio conductio* nagyon szerteágazó gazdasági szükséglet kielégítésére volt alkalmas a római jogban, a *colonia partiaria* kivételével minden bérleti szerződés lényeges eleme volt a pénzben álló ellenszolgáltatás. A feleknek éppúgy, ahogy a bérlet tárgya, a pénzzolgáltatás tekintetében is konszenzusra kellett jutniuk. Míg a bérbeadó szolgáltatása rendkívül sokféle lehetett, a bérlőé speciális, akárcsak a vevőé. Egyebek mellett épp az ellenszolgáltatás meghatározásának számos közös szabálya – így pl. a pénzbeliség követelménye, a *circumscriptio* lehetősége, a harmadik személy általi *pretium/merces*-meghatározás lehetősége – az oka annak, hogy az adásvétel és a bérlet egyes esetei csak nehezen határolhatók el egymástól, így az sem határozható meg mindig egyértelműen, hogy mikor kerül sor *merces* és mikor *pretium* szolgáltatására. Ugyan a forrásokban és a szakirodalomban is leggyakrabban a *locatio conductio operis* illetve az *emptio venditio* kapcsolódási pontjaival találkozunk, láthattuk, hogy a bérlet más alakzatainál is felmerülhet az elhatárolás kérdésköre. Jóllehet az alapvető elhatárolási ismérvek adottak – a bérlet tárgya visszajár, az adásvételnél végleges jellegű az elidegenítés, a bérlet tartós jogviszonyként más dolgán áll fenn, az adásvételnél tulajdon-átruházás történik – a vizsgált források mégis azt bizonyítják, hogy egyes esetekben korántsem ilyen egyértelmű a képlet. Természetesen az elhatárolás nem lehet öncél, hiszen a megkülönböztetés számos vonatkozásban jelentőséget kap: így a többek között a felelősség, veszélyviselés, a pénzbeli ellenszolgáltatás meghatározásának jogkövetkezményei viszonyában. Így az adásvétel és a bérleti szerződés egyes alakzatainak határain az általános elhatárolási szempontok figyelembevétele mellett csak a vitás esetek körültekintő értelmezésével válaszolhatunk a kérdésre: vételár vagy bérleti díj?

JÁNOS JUSZTINGER

ON THE BORDER OF ROMAN SALE OF GOODS AND TENEMENT:
PURCHASE PRICE OR RENTAL?

(Summary)

The rules of the sale of goods and tenement contracts in ancient Rome were so similar to each other that even for Roman jurists it was difficult to qualify some cases. Also contributed to this fact was that the concept of antique *locatio conductio* was much more broader than the modern tenement contracts. So the research paper focuses on the three manifestational forms of antique tenement and also observes the borderline cases of sale of goods. All this of course is looked at from the point of view of monetary compensation, in other words, in cases which are utterly similar, which are the ones where in case of tenement, a rent (*merces*) is being paid, and which are the ones where purchase price (*pretium*) is being paid, thus conducting a chaffer.

First of all, it should be highlighted that monetary compensation is an important part of the contract in both cases. Also a common element of the two types of contracts is the possibility of *circumscriptio*. As in the case of sale, it was permissible to cheat the other, in case of the rent price, also the aspects of supply and demand were the decision making factors, so the price-value relationship was irrelevant. It is still important to note that the phrase „*circumscribere*” in other words, the bluffing of the other, can only be understood by the „*fides*”-conform, and not to be equated with deception and fraud.

The survey reaches the conclusion that it is difficult to determine and separate cases of rent and purchase because of the common rules of compensation – like monetary compensation, the possibility of *circumscriptio*, and determining the price of rent/sale by a third person.

Albeit the basic principles of deciding which cases which are given – in case of sale, conveyance of property is happening, and that rent is a permanent legal relation etc. – the sources examined prove that it is still not easy to demarcate certain cases. Of course, demarcation cannot be selfish, since it is important in several ways: like describing liability, danger and monetary compensation in terms of legal consequences.

LŐRINCSIK PÉTER

Közigazgatás-fejlesztési elképzelések Bibónál és napjainkban

Bevezetés

A közigazgatás-fejlesztési elképzelések egyidősek magával a közigazgatással. A folyamatosan változó társadalmi, gazdasági környezet szükségessé teszi a rendszeres korrekciót, időnként egy-egy jelentős mértékű reformot.

A folyamat természetes, hiszen a közigazgatásnak követnie kell a folytonosan változó igényeket, válaszokat kell adnia az új, korábban nem ismert élethelyzetekre. A mindenkori kormányzat ezért rendszeresen napirendre tűzte a közigazgatás megreformálásának szükségességét, de kevés törekvés ért el az óhajtott célkitűzések teljes megvalósításáig.

Időről-időre közigazgatási szakemberek tollából is jelentek meg olyan munkák, melyek újabb és újabb közigazgatás-fejlesztési koncepciókat vázoltak fel, és a mindenkori fennálló rendszert kívánták korszerűsíteni. Történelmi fordulópontok vagy a központi elképzelések közzététele idején ezen módosítási javaslatok hatványozódtak, felbuzdulva a történelmi helyzet adta átalakítási lehetőségen, vagy kritikaként megfogalmazva a kormányzati javaslatot bírálva.

A különböző szakmai elképzelések széles spektrumot fogtak át, de több szerzőnél és tanulmányban is felbukkantak vissza-visszatérő elemek.

Egyes javaslatok az adott korban hatástalannak bizonyultak, de később sok elgondolás, elvi elképzelés élt tovább és épült be közigazgatás-földrajzi reformok megvalósításába.

Ilyen elképzelések lehetnek többek között Bibó István munkái, aki a II. világháborút követően, majd évtizedek elteltével, 1972-ben fogalmazta meg új-fent javaslatait. 1946 írta meg A magyar közigazgatási reform problémái és A magyar közigazgatás reformja című munkáit. 1972-ben pedig A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata címen jegyzett országos szintű kutatási főirány keretében felkérésre megírta a Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció című tanulmányát,¹ melyben

¹ BIBÓ ISTVÁN: *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció*. MTA Igazgatástudományi Bizottsága, Budapest, 1975.

kritikai hangvétellel olyan területi közigazgatási modellt tervezett meg, ami a jelen kor számára is példaértékű.

Az akkor megírt javaslatai a most kialakított kistérségi rendszerrel és a megyei területi szintet előbb-utóbb felváltó regionális elképzelésekkel számos hasonlóságot mutatnak.

Kapcsolódási pontok mutathatók ki az országos kerület és a régió, valamint a városjárás (városmegye) és a kistérség kialakítási szempontjaiban, azok elméleti alapjaiban.

Természetesen nem lehet azt mondani, hogy az ezredfordulót követő területi közigazgatási reform a bibói elgondoláson alapul, hiszen más államberendezkedés, más kor és más követelmények határozták meg akkor a közigazgatásunkat, mint most, de néhol a kísérteties egyezést sem lehet pusztán a véletlen számlájára írni.

1. A település és a megye között elhelyezkedő közigazgatási egységek akkor és most

1.1. Középpontban a városok

Bibó István közigazgatás-fejlesztési koncepciója a városok fejlesztésének koncepciója. Kiindulópontként arra hívja fel a figyelmet, hogy a közigazgatás számára új szempontként jelent meg a társadalomszerveződés térbeli rendjének változása, mely egyre kevésbé hagyható figyelmen kívül az igazgatásszervezés területi egységeinek kialakítása során.

Az előtörténeti utalások közül nem mellőzhető Erdei Ferenc 1939-ben közzétett Magyar városok című munkájának említése. Nevezett a kortárs földrajztudósok közül Prinz Gyula mellett Teleki Pál, Hantos Gyula és Mendöl Tibor munkájára is támaszkodva tett kísérletet a közigazgatási és társadalomszervezési gyakorlat újszerű integrálására, amikor könyve végén – s annak műfajától némileg eltérően – megfogalmazta az „Országépítés városokkal” programot.

A városok kiépítésének és középpontba helyezésének szükségességét a bibói elképzelés is alapvető fontosságúként kezeli. Kinyilvánítja azt is, hogy minden községnek egy városi központhoz kell tartoznia, amelyet a vidéki lakosság könnyen megközelíthet és ahol az ügyes-bajos dolgait intézheti.

Elgondolásában a városok inntől kezdve már nem a hatalmi-irányítási funkció meghatározott egységeinek tekinthetők, hanem feladatrendszerük a kooperációt serkentő szolgáltatási irányba módosul. A hatalmi-igazgatási hierarchián nyugvó szervezés helyébe lépő funkcionális vonzáskörzet kapcsolat volt javaslatának is az egyik fő vonulata. „Ehhez viszont szükségessé vált az egyes kistérségekben (alrégiókban) olyan centrumok létrehozása, amelyek biz-

tosítani tudják a funkcionális szolgáltatásokat. Ez szintén a városi státusba emelés irányába hatott.”²

A rendszerváltozást követően az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének kereteit felvázoló publikációk is hasonló következtetésekre jutottak. Megállapították, hogy a város szerepét, mint a közszolgáltatások térségi ellátóját, szervezőjét kiemelten kell kezelni. Ez a kistérségi rendszerben is megtörténik, azonban a kistérségek lehatárolása során nem terveztek ennyire városközpontúságot. A fő cél elsősorban az volt, hogy a társulás mint az önkormányzatok komplex együttműködésének a kerete közös hatáskörben lásson el önkormányzati feladatokat.

Véleményünk szerint a kistérségek tekintetében a jogalkotói cél méltányolandó, hiszen önálló önkormányzatisággal rendelkező települések szabad kooperációjáról van szó, míg a bibói időszakban ilyenről nem, vagy alig beszélhetünk. Ott nem is volt más választás, mint a térségközpont vezető szerepét elismerni.

A kistérségi rendszer működésének a gyakorlata is ebbe az irányba mutat. Megfigyelhető, hogy a közszolgáltatások ellátása – mégha az társulás keretei között történik is – a város irányába rendeződik.

Így a bibói és a kistérségi rendszer között csupán elméleti különbséget lehet tenni, de a végeredmény ugyanaz marad. Bibó a várost egyértelműen vezető szerepre ítéli, míg a kistérségi társuláson belül a kooperáció a hangsúlyos, de a tényleges feladatok az infrastruktúra fejlettsége okán elsősorban a város által biztosítottak.

1.2. A közigazgatási területi beosztás és a gazdasági tervezés kapcsolata

Bibó István az 1971-es település-fejlesztési koncepció bírálatában kifejtette azt is, hogy a közigazgatás földrajzi beosztása szükségképpen kapcsolatba kell hogy kerüljön a gazdasági tervezéshez kialakított térségekkel. Kifejti, hogy „Ma pedig, amikor az államhatalom nemcsak a közigazgatási területi beosztás legfőbb gazdája, hanem az országos gazdasági tervezése is, magától értetődő a közigazgatási területi beosztás és a városhálózat-fejlesztés párhuzamossága: nagyobb részben az előbbinek kell igazodnia az utóbbihoz, kisebb részben fordítva, de nem lehet, hogy ne vegyenek tudomást egymásról.”³

Ez az elképzelés vált később a kistérségi rendszer alapjává is azzal a különbséggel, hogy már létezett egy a statisztikai mérések alapjául szolgáló kategória, mely korrekciókkal ugyan, de a kistérségi lehatárolások alapja lett.

A statisztikai folyamatok mérésére a Központi Statisztikai Hivatal 1994-ben vezette be a statisztikai körzet kategóriáját, melyből az országban 138-at alakít-

² GYARMATI GYÖRGY: A magyar közigazgatás reformja. In *A szabadság kis körei – Tanulmányok Bibó István életművéből*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 99. p.

³ Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 712. p.

tott ki. A rendszer 1998-as módosítása következtében 150 kistérséget rögzítettek. E kistérségi rendszert vette át a kormányzat a többcélú kistérségi társulások megalakításához.

1.3. Járás és kistérség

Összehasonlító tanulmányunkban a települések közötti térségi kapcsolatrendszerek vizsgálata szükségessé teszi az elmúlt fél évszázad megyei szintnél alacsonyabb közigazgatás-szervezési kategóriáinak bemutatását. Az 1950-ben megalakuló tanácsrendszerben a települések fölé egy 140 járásból álló államigazgatási szintet alakítottak ki, majd 1971-ben megszüntették a járási tanácsokat, és a harmadik tanácstörvény által járási hivatalokat hoztak létre. A járások száma időközben fokozatosan csökkent, megszűnésük előtt 83 volt. A járási rendszert 1984-től a városkörnyéki igazgatás váltotta 139 városkörnyékkel. A rendszerváltást követően egészen a kistérségek létrejöttéig a közigazgatás nem ismert a településnél nagyobb, de a megyénél kisebb területi egységet.

Bibó István 1946-ban a következő kérdést teszi fel: „Az következik-e ebből, hogy ezek után Magyarországon a községen túlmenő területi önkormányzatra nincs is szükség, s az önkormányzati élet szükségleteit és a demokratikus magyar politikai nevelődés kívánalmait ki lehetne elégíteni azzal, hogy a halottá vált vármegyei önkormányzat helyett az eddiginél sokkal erősebb községi önkormányzatot építsünk ki?”⁴

Gondolatait tovább folytatva arra a következtetésre jut, hogy ez csupán a városok és a nagyobb városias községek számára magában kielégítő, ellenben a kisebb községekben vagy külterületeken élő lakosság számára a nagyon fontos községi önkormányzat mellett valami másra is szükség van. Álláspontja szerint egy olyan egységet kell kialakítani, amely elég kicsi ahhoz, hogy még eleven önkormányzati közösség kerete lehessen, de elég nagy ahhoz, hogy politikai, gazdasági és kulturális síkon szélesebb kitekintésű közösségi vállalkozások színhelye legyen.

Véleménye szerint „Ilyen színhelyként nyilvánvalóan az a legközelebbi városias, vagy azzá fejleszthető központ kínálkozik, ahová a környék lakossága a mindennapi életből való túlságos kiszakadás nélkül egynapi fordulóval bejár vagy bejárhat hivatalos ügyeit intézni, piaci kapcsolatokat fenntartani, vásárolni vagy eladni, gazdasági, termelési és fogyasztási impulzusokat kapni, szórakozni, művelődni és gyermekei számára az általánost meghaladó igényű iskoláztatási és elhelyezési lehetőségeket megkeresni; végül ez a közeli központ a közlekedési lehetőségek modern kifejlődése során azzá a helyé is válhat, ahol a lakosság tekintélyes része akár naponként is megfordulhat az otthon és a munkahely, vagy az otthon és az iskola közötti mindennapi helyváltoztatás során.”⁵

⁴ Társadalmi reform és közigazgatás (1946–1974). A magyar közigazgatási reform problémái. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 678. p.

⁵ Uo.

Álláspontja viszont az, hogy ugyan nyilvánvaló lenne a járási önkormányzat gondolata, mely a községi perspektívákon túlemelkedő, az élettől elszakadt vármegyei egységeknél viszont kisebb, egészségesebb egységet jelent, azonban erről nem lehet szó. „Már csak azért sem, mert a járásokat s azok határait a valóságos belső erőktől függetlenül, tisztán közigazgatási célszerűségből hozta létre s módosította a vármegye és a központi hatalom, s ennek során helyenként egészen szűk és kicsinyes szempontok voltak az irányadók.”⁶

1972-ben a kormányzati koncepció bírálatában szinte szó szerint ugyanerre a következtetésre jut: „A járás azonban nem önkormányzati egység, hanem csupán a vármegye helyi kirendeltsége, mely a járás népe számára ma is az uralmat testesíti meg. A járási vezetőt ma sem a járás választja, hanem a vármegye küldi le a járásba, ennek megfelelően egész igazgatása és ügyvitele a vármegye kialakult gyakorlatához és szükségleteihez és nem az igazgatott nép szükségleteihez igazodik.”⁷

Több mai szerző is elismeri a járás és a kistérség távoli kapcsolatát, egyben kinyilvánítva azt, hogy a kistérség nem tekinthető a járási rendszer utódjának, hiszen teljesen más célra, más jogosítványokkal és mást képviselve alakították ki őket.

A tanácsrendszer járásaihoz hasonlította például a kistérségi rendszert Varga István, amikor azt mondta, hogy „... itt nem lehet kizárni annak a gondolatnak a létjogosultságát sem, amely a járási, városkörnyéki, vagy éppen a KSH statisztikai megfigyelési (adatgyűjtési) rendszer utánérzéseként értelmezi a jelenlegi kistérségeket.”⁸

Dubeczné Károlyi Éva is hasonló megállapításra jutott talán „nem is alapulatul”.⁹

Véleményünk szerint elsősorban nem is az összehasonlítással van baj, hanem inkább azzal, hogy ez a párhuzamba állítás magában hordozott némi elutasítást is. Megjegyzendő egyébként, hogy a közigazgatás kistérségi szintű szerveződése járási közigazgatási egységként korántsem a tanácsrendszer terméke, hanem már évszázadokkal ezelőtt megjelent a magyar jogrendszerben.

1.4. Településközi reálkapcsolatok

Bibó a megállapításai során folyamatosan elvi jelentőségüként kezelte azt, hogy a vidék lakosságának mindig az ideális megközelíthetőségű központokat próbálta meghatározni. Koncepciójában úgy kalkulált – a közlekedés fejlődését is

⁶ Uo.

⁷ A magyar közigazgatás reformja (A Nemzeti Parasztpárt javaslata.) A magyar közigazgatási reform problémái. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 696. p.

⁸ VARGA ISTVÁN: Egy elfelejtett terület. Gondolatok a nagyvárosi kistérség szabályozási kérdéseihez. In Vigvári András (szerk.): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. IDEA. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006, 45–48. p.

⁹ DR. DUBECZNÉ DR. KÁROLYI ÉVA: A kistérségi szerveződések margójára. *Jegyző és Közigazgatás*, 2004. július-augusztus.

beleszámolva –, hogy kb. 30–40 km az a már meglehetősen szélső határ, ameddig egy-egy vidéki hely és egy-egy városi központ között még gyakori és eleven közlekedés létezhet. „Azért vehetünk itt nagyobb távolságot, mert ha nem is azonnal, de távolabbi perspektívában a közlekedési lehetőségek igen nagy méretű javulásával és kiépülésével számolhatunk. Ebből Magyarország fennálló települési viszonyai mellett az következik, hogy gyakorlatilag kb. 600 és 1000 km² átlagos területű és kb. 60–90 ezer főnyi lakosságú egységek tekinthetők Magyarországon olyan ideális átlagos önkormányzati egységeknek, melyeken belül egy városias központnak az egység legtávolabbi pontjával való jó és intenzív közlekedése megvalósítható. Természetesen ezek a számok megnagyobbodnak olyan helyeken, ahol a székhely nagyobb környékeket, vagy pláne egész országrészeket tápláló nagyváros.”¹⁰

Elképzelését továbbgondolva azt is meghatározta, hogy minden egyes községnek egyetlen egy helyen kell általános igazgatási, iskolai, pénzügyi stb. központjának, bíróságának lenni. „S mindennek nem akárhol, hanem azon a helyen, amelyet az illető község számára a közlekedési és gazdasági viszonyok parancsolóan megszabnak: abban a legközelebbi városban, vagy városiasodó központban, amelyet a lakosság szükségletei, gazdasági, piaci érdekei és kulturális-szórakozási igényei kielégítése végett állandó időközökben fel szokott keresni.”¹¹

A településközi reálkapcsolatok meghatározása alapvető a közigazgatás megreformálásának kiindulópontjaként, ezért a jelenkor közigazgatási szakembereinek is vizsgálódási fókuszában állt. A kistérségi rendszer kialakításának alapkonceptiója is éppen a fentiekre épült.

Szabó Lajos prognosztizáló megállapítása szerint „Az együttműködéses kapcsolatoknak reálisan a kistérségben (tájegységben) van helyük, ahol az önkormányzatok egymásra utaltsága, egymást támogató képessége természetesen szakmai, gazdasági alapokkal bír. Jellemzően a létező vonzáskörzet lehet a társulások kapcsolatok valóságos közege”.¹²

Bekényi József szerint „a kistérség ennek azért adhat keretet, mert valós, a települések között meglévő reálkapcsolatok alapján került lehatárolásra”.¹³

A mindenkori közigazgatási reformok elsősorban mindig a közigazgatási szervek és a felhasználó (ügyfelek, más szervek) kapcsolatának és kommunikációjának könnyítését kell, hogy célazzák. Ha pusztán institutionális szempont érvényesül az átszervezések során, akkor valódi reformról, valódi fejlesztésről nem beszélhetünk. A komplex kistérségi rendszer is – a gazdasági racionalitás szempontjai mellett – az állampolgárok életminőségének javítása, valamint az

¹⁰ Társadalmi reform és közigazgatás (1946–1974). A magyar közigazgatási reform problémái. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 683. p.

¹¹ Uo. 697. p.

¹² DR. SZABÓ LAJOS: Az önkormányzatok társulásai. *Magyar Közigazgatás*, 1994/3. sz. 146. p.

¹³ BEKÉNYI JÓZSEF: A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. *Magyar Közigazgatás*, 2005/11. sz. 661. p.

indokolatlan társadalmi és területi egyenlőtlenségek kiküszöbölése érdekében intézményesült.

1.5. Számbeli és méretbeli különbségek

A korabeli területrendezési koncepciók rendre 80 és 90 közötti számot határoztak meg a térségi központok létszámaként. Kb. 80 központot határozott meg Erdei Ferenc Magyar város c. művének egyik zárófejezetében, ahol először vetette fel egy olyan országos városközpont-hálózat szükségességét, amelyben az ország minden pontjának megvan a maga városi funkciókat ellátó központja. Eszláry Károly, aki 1947-ben a Városi Szemlében három alternatív közigazgatási területrendezési tervet vázolt fel a nagymegye-, közpmegye- és kismegye-rendszer elnevezés alatt, az országot mindhárom változatban csaknem azonos számú alapegységre osztotta fel, a nagymegyéken belül pedig 87 járásra, a közpmegyéken belül 93 járásra, a kismegye-rendszerben pedig 90 kismegyére.

Bibó – fél évszázadra tekintve vissza a különböző igazgatásföldrajzi és vonzáskörzet vizsgálatok irodalmában – a politikai döntések ellenére is ható városkörnyéki vonzáskörzetek „zárt számára” hívta fel a figyelmet. Arra, hogy a különböző elemzések épp úgy, mint az optimalizálásra törekvő modellezések rendre 90 körüli egységet eredményeznek, ha az arányos népességmegoszlás, a centrumtávolság és azok legkedvezőbb elérhetősége alapján próbálnak igazgatási egységeket megállapítani. 1946-os javaslatában 88 ilyen középfokú városjárás központot határozott meg, kiegészítve a fővárost közvetlenül övező agglomeráció további nyolc településével.

Az 1007/1971. sz. Kormányhatározatban foglalt településhálózat-fejlesztési koncepció opponálásában lényegében ugyanezt a következőképpen fogalmazta meg: „Városkörnyék-rendszer 80–110 egységgel, melynek alapja a meglévő vagy kifejlesztendő városok köré felépülő járás (nagyjáras), s megfelel a Koncepció szerinti középfokú központok némileg megszorított együttesének. Kedvez az erőteljes és nagyvonalú (községi szintet meghaladó) helyi önkormányzatnak és a város és vidék egybeszerveződésének, városjárássá való alakulásának. Feltétlenül kívánja az országos kerületnek, mint tervező és a központot tehermentesítő (döntően nem önkormányzati jellegű) területi-szervezési szintnek a beiktatását. A megye egységét háttérbe szorítja, inkább a járasok szövetségeiként hagyja meg. Települési, tervezési és szervezési szempontból feltétlenül ez a leglendületesebb legdemokratikusabb és legmodernebb megoldás.”¹⁴

Mint tudjuk, a kistérségi rendszer legnagyobb eltérése éppen abban mutatható ki, hogy számszerűleg nem egyezik meg a Bibó által elképzelttel. 2003 decemberében 168 kistérséget hoztak létre, amelyek átfedés-mentesen fedik le az országot. Budapest és Debrecen városkörnyék nélkül önálló kistérséggé vált.

¹⁴ Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. In Bibó István *összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 790–791. p.

2007. szeptember 25-től pedig tovább aprózódott a rendszer, mivel a korrekciós javaslatok következtében 174 kistérség került lehatárolásra.

Bibó 60 és 90 ezer közé teszi a lakosság számát saját átalakítási javaslatában, míg a jelenlegi fennálló helyzet szerint a kistérségek közül 116 tartozik a 10 és 50 ezer közötti lélekszámot számláló térségek közé.¹⁵

Elaprózottabb területi szint jött tehát létre, mint amit Bibó javasolt, de más településhálózati adottságok jellemezték a két kort. Akkor, hogy az elképzelés megvalósuljon, meg kellett volna duplázni a városaink számát, ma pedig majdnem dupla annyi város van, mint kistérségi központ.

2. A megyénél nagyobb területi szint szerepe akkor és most

Már a II. világháborút követően megfogalmazódott Bibó István által az a gondolat, mely szerint a közigazgatás fejlesztésre szorul és azt minden energiával meg kell változtatni. „Korabeli szervezete, ügyvitele, regionális tagoltsága és működési mechanizmusa ugyanis egy 20. századi polgári államberendezkedés kívánalmait szerint is avított volt. Az évszázados formákat, tradicionális karakterjegyeket még őrző „tekintetes vármegye” éppen úgy korszerűsítésre szorult, amiképpen a szakigazgatás különböző ágazatai is.”¹⁶

Megfogalmazta azt is, hogy a magyar közigazgatás különböző részterületei mennyiben magukon hordozzák és őrzik annak a szerkezetnek a hatalmi, társadalmi és kulturális adottságát, mely egykor létrehozta őket.¹⁷

Az is problémát jelentett továbbá, hogy a korabeli megyék túlságosan nagy egységet foglaltak magukba ahhoz, hogy a székhelytől távol eső falvakat, amelyekből a megyék lakosságának többsége kikerült, valóságos közeletet élő önkormányzati egységbe tudták volna összefogni.

A méretük mellett „a történeti területtel bíró magyar vármegyék tehát nemcsak azért nem voltak eleven önkormányzatok, mert egy megmerevedett feudális és bürokratikus megyei vezetőréteg nem engedte be a népet az önkormányzat sáncaiba, hanem azért is, mert a nép ezeket a megyei kereteket még annyira sem ostromolta, amennyire a politikai szabadság országos, községi, vagy városi kereteit több-kevesebb sikerrel mégis csak megpróbálta ostromolni.”¹⁸

A vármegyének mint igazgatási szintnek a megszüntetése viszont olyan helyzetet teremtett volna, hogy a területi szint a városjárás szintjére süllyed és a központi szinttől távolodik el. Ez koordinációs problémákat vethetett volna fel,

¹⁵ A T/2911. számú törvényjavaslat indokolása. Forrás:

<http://www.parlament.hu/irom38/02911/02911.pdf> (Letöltve: 2007. szeptember 23.)

¹⁶ GYARMATI GYÖRGY: i. m. 77. p.

¹⁷ BIBÓ ISTVÁN: A magyar közigazgatásról (Elvi állásfoglalás és történeti áttekintés). In: Demokratikus Magyarország – Válogatás Bibó István tanulmányaiból. Magvető Kiadó. Budapest, 1994, 308. p.

¹⁸ Társadalmi reform és közigazgatás (1946–1974). A magyar közigazgatási reform problémái. In: Bibó István összegyűjtött munkái 3. EPMSZ. Bern, 1983, 677. p.

főleg úgy, hogy Bibó még a 36 egységgel (25 vármegyével és 11 törvényhatósági jogú várossal) együtt dolgozó központi igazgatást ekkora számra sem tartotta alkalmasnak odafigyelni.

Véleménye szerint „szüksége látszik tehát az eddigi vármegyéknél nagyobb, országrésnyi, nagy tájnyi, kerületi jellegű területi egységek létesítésének, melyek igazgatási szervezete egyrészt az egyes törvényhatóságok összefogásának és felügyeletének, másrészt a felduzzadt központi igazgatás decentralizálásának feladatát látná el. Kb. 6–7 ilyen egységgel volna érdemes számolni, melyek az ország legnagyobb városai, mint városközpontok körül gazdaságilag és kulturálisan is sajátos igényekkel bíró egységeket jelentenek, bár nem valószínű, hogy ezek keretében jelentős önkormányzati igény is fellépne.”¹⁹

Ezt az egységet, melyet már a korabeli idevonatkozó magyar irodalomban is leggyakrabban régió vagy nagytáj néven jelöltek, nem tartotta célszerűnek alkalmazni, hanem inkább – némileg régi hagyományt is követve – országos kerületeknek nevezte. Álláspontja szerint a „régio” kifejezésnek olyan egészen általános, a nagyságrendtől teljesen független mellékszövege is van, mint amit a „regionális”, „regionalizmus” kifejezések jeleznek, és ez téves következtetések levonását is lehetővé tenné.

Az országos kerületeket a természettől adott 7 tájegységnek megfelelően Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Szombathely és Győr székhelyekkel képzelte el.

Ezeket az országos kerületeket elsősorban nem a helyi erők eredőjeként, hanem a központi igazgatás decentralizációjaként jelölte meg, mint egy erősen szakszerű, technokratikus felügyeleti igazgatás helye, mellyel biztosítható a település, a városjárás, a kerület és a központi szint megfelelő távolsága. A probléma ott jelentkezett, hogy a megyei szintet helyettesítendő, kellett egy olyan területi egységet a közigazgatási rendszerbe beemelni, ahol a központi kormányzat szervei megjelenhetnek és területi feladat- és hatáskörök címzettjei lehetnek.

A bibói koncepció az előzőek alapján nem is elsősorban önkormányzatisággal kívánta felruházni az országos kerületeket, de megállapította, hogy ha a városnak és környékének szervezeti együttélése kialakul, akkor a kerületekkel együtt a megyét „két tűz közé szorítják”. Felülről az országos kerület nagyobb szakértelme, technokrata fölénye, alulról pedig a város és a városkörnyék önkormányzata fogja kiüresíteni feladatait.

Mivel a korábbi nemesi vármegye sem lett népi önkormányzattá, nem hozott létre valóságos érdekközösséget, Bibó így nem jósolt neki vezető szerepet. A megyét, mint területi keretet leginkább a hozzátartozó városjárások közös szerveként, mintegy föderációjaként képzelte el az egy városjárás erejét meghaladó közös vállalkozások elvégzésére és közös intézmények fenntartására. Így a közigazgatás számára is továbbélhetne.

¹⁹ Uo. 688–689. p.

Az ezredfordulót követően a kormányzat elsősorban önkormányzati régió kialakításában gondolkodott, azonban már szinte a kezdetektől látni lehetett, hogy a politikai konszenzus hiánya miatt a választott régió egyelőre nem fog megvalósulni. A regionalizmus folyamata azonban ezzel nem szakadt meg. A bibói alapoknak megfelelően az államigazgatási szervek régiós átszervezésére került sor, melyhez nem volt szükség parlamenti döntésre, azt a kormány saját hatáskörben is megtehetette. A jelenlegi államigazgatási berendezkedést ezért egyre inkább az adminisztratív régió gondolata hatja át – a háttérben napirenden tartva az önkormányzati régiót is –, ahol a területi államigazgatási szervek a megyehatárokat át nem lépő régióhatárokon belül látják el tevékenységüket éppen úgy, ahogy azt Bibó is elképzelte.

3. Alapelvek a közigazgatás területi szintjeinek kialakításához akkor és most

Egy közigazgatás-fejlesztési koncepció szükségszerűen magában hordozza bizonyos alapelvek megfogalmazásának kívánalmát is. Átfogó átalakítási terv véleményünk szerint nem képzelhető el az elvek és irányok rögzítése nélkül.

Bibó István is megfogalmazta javaslatainak elméleti irányait, melyek ma is alkalmasak arra, hogy a közigazgatás szervezeti rendszerét meghatározzák.

Hat alapelvet emelt ki, amelyek egytől-egyig kiemelt jelentőséggel, de eltérő súllyal bírnak megvalósításukat tekintve.

Az első alapelv a székhelyek optimális megközelíthetőségének elve, mely abból indul ki, hogy ha már egy bizonyos igazgatási szint egységeinél ki vannak jelölve a székhelytelepülések, akkor a térség határainak meghúzásánál s az egyes földrajzi helyek (települések, településrészek) hovatartozásának eldöntésénél – különleges esetektől eltekintve – a székhelyek legcélszerűbb megközelíthetősége a döntő szempont. Ez lényegében nem jelent mást, mint feltérképezni azokat a kialakítandó térségi központokat, ahova a lakosságot már élő, mindennapos kapcsolatok kötik, vagy racionálisan köthetnék, ha fejlesztenék az adott települést.

Azokon a területeken, ahol a sugaras kialakítású közlekedés már megvolt (elsősorban a nagyobb városok irányába), ott a központ és környéke kijelölése nem okozott gondot. Ahol viszont térségközpontot kellett fejleszteni, ott ez maga után kellett, hogy vonja a közlekedési infrastruktúra kiépítését is.

A második alapelv az egységek arányosságának elve. Ez azt mondja ki, hogy az egy szinten elhelyezkedő térségek viszonylagosan arányban kell álljanak egymással. Az arányosság egyfelől jelenti a terület nagyságát, másfelől a népesség létszámát. A közigazgatási közszolgáltatások szempontjából fontosabbnak tekinthető a népesség arányossága, mivel az apparátusok méreteit inkább az odatartozó népesség száma, mint a terület nagysága határozza meg. Az egységek arányosságát előíró alapelvnek határt szabnak a nagyvárosi agglomer-

rációk. Itt akkor is óhatatlanul megjelennek a nagy lakosságú egységek, ha viszonylag kisebb területeket alakítanak ki az igazgatásban.

Az első két alapelv ütközésének elkerülése érdekében prioritási sorrendet kell felállítani. Az arányosság elvét nem célszerű a székhely optimális megközelíthetőségének rovására erőltetni, mert ahhoz a lakosságnak jelentős érdekei fűződnek, míg az arányosság elve elsősorban a hivatal belső szervezésével kapcsolatos érdekeket szolgálja. Bibó is arra az álláspontra helyezkedik, hogy amennyiben az arányosság és a székhely optimális megközelíthetősége teljes ellentétbe kerül, akkor felmerülhet az a lehetőség is, hogy vizsgálni kell, hogy nincs-e helye új központ vagy új központok kijelölésének vagy kifejlesztésének.

A jelenlegi kistérségi rendszer 2007. évi átalakítása is – egyéb érdekeken túl – e két elv összeütközésének feloldását szolgálja az új kistérségek kialakításával.

A harmadik alapelv az igazgatási szolgáltatások egységének elve. Az ország területén létező közszolgálatok és közérdekű szolgáltatások lehetőleg mindenütt a területi beosztás ugyanolyan rendszerét alkalmazzák. A kistérségi rendszer alap gondolata egybeesik ezzel az alapelvvel, hiszen arra lett létrehozva, hogy önmagában közigazgatási, közszolgáltatási, területfejlesztési és statisztikai mérési egység legyen.

Negyedik alapelv az alsóbb és felsőbb szintű (kisebb és nagyobb) területi egységek egymásba illeszthetőségének elve, vagyis az, hogy minden kisebb egység egészében illeszkedjék bele egy következő szintű, nagyobb méretű egységbe. Vonatkoztatva ezt a mai közigazgatási egységek rendszerére, azt láthatjuk, hogy a kistérségek átfedés-mentesen terülnek el az országhatáron belül és az őket alkotó települések közigazgatási határaihoz kötődnek, ahogy a megyék a kistérségek határaihoz, illetve a régiók a megyehatárokhoz.

Ez az elv az igazgatási szolgáltatások egységének elvéből ered, csak éppen nem annyira a lakosság, hanem inkább a hatóságok érdekét szolgálja. Ott az a cél, hogy a lakosság egyugyanazon helyre, és pedig lehetőleg a legközelebbi központhoz járjon ügyes-bajos dolgait intézni, itt pedig az, hogy egyugyanazon szervezet jogorvoslati és felügyeleti ügyei tartozzanak egyugyanazon felsőbb központhoz. A területbeosztási ésszerűség azért manapság már magában foglalja a társadalmi csoportok területi érdekeit is a hatalmi-igazgatási logika mellett. Egy demokratikus rendszerben szükséges elem az is, hogy befolyásolhassa a település, a város, a kistérség lakossága, közvéleménye, önkormányzata az új rendszer kialakulási folyamatában, hogy melyik szint melyik egységébe kíván kerülni, és a kinyilvánított helyi közakarat elől a hatalomnak sem szabad eleve elzárkóznia.

A területi szintek egymásba illeszthetőségének az elve átvezet a következő alapelvhez, amit úgy is nevezhetnénk, hogy a célszerű területi hovatartozás szintenkénti eltérése és összeütközése. Ez a következőkben jelentkezik: ha egyszer egy bizonyos földrajzi pont egy bizonyos szintű területi egység keretében a legcélszerűbb és legközelebbi központhoz beosztást kap, s ha ezzel a központtal

s az egység egészével együtt illeszkedik bele a következő, magasabb szintű és nagyobb egységbe is, akkor megeshetik, hogy ezen a magasabb szinten már nem a számára legcélszerűbb és legjobban megközelíthető magasabb központ-hoz fog kerülni. Remek példák adódnak erre, ha megvizsgáljuk egy régióhoz tartozó – főleg régióhatárnál fekvő – település és a szomszédos régió központjának távolságát. Sok esetben juthatunk arra a következtetésre, hogy a szomszéd központ célszerűbb, mint a település számára kijelölt.

A különböző szintek konkurenciájából adódó hovatartozási célszerűtlenségek problémája átvezet a következő alapelvhez, a súlypontok váltakozásának elvéhez, mely egyben az említett probléma megoldását is megkönnyíti. A köz-igazgatási-területi rendszer súlypontjai (hivatalok, önkormányzatok, szolgáltatások) célszerűen nem csoportosulhatnak a közvetlenül egymás mellett helyet foglaló szinteken, hanem inkább egymástól távolabbra kell esniük. Ez azt jelenti, hogy ahol már egy szint kiépített apparátusa létezik, ott nem célszerű a másik szint apparátusát is kiépíteni. Az ebből adódó célszerűtlen elrendezéseket a nem súlyponti szinteken kell koncentrálni, így az valamennyire feloldja a problémát. A jelenlegi adminisztratív régiók is követik ezt az alapelvet, amikor a különböző területi államigazgatási szervek központjait a régión belül eltérő megyeszékhelyekbe jelölik.

Összegzés

Mind Bibó István javaslata, mind pedig a komplex kistérségi társulási rendszer a közszolgáltatások színvonalának összehangolt és kiegyenlített emelése érdekében kerültek megalkotásra.

Bibó elképzelése azonban akkor (1946-ban vagy 1972-ben) nem hozta meg a kívánt eredményt, még politikai vita tárgyává sem került. A Magyar Tudományos Akadémia Igazgatástudományi Bizottságának Közigazgatástudományi Szekciója 1972-es munkáját 200 példányban „hivatalos használatra” ugyan kinyomtatta azzal, hogy azt a kutatási főirány koordináló tanácsa meghívott szakemberekkel kibővített ülésén vitára tűzi. Erre azonban Bibó István életében nem került sor. A kutatási program vezetője ezt azzal magyarázta, hogy „Bibó körül éppen akkor történt mindig valami, amikor a megvitatást elhatároztuk, így az egyre halasztódott.”²⁰

Később azonban a tanulmány érdemi szakmai viták alapjául szolgált.

Mégis sok elgondolása valósult meg valamilyen formában, hiszen ha a hazai városhálózat fejlődését vizsgáljuk, arra a következtetésre juthatunk, hogy

²⁰ Kovács István személyes közlése Gyarmati György számára. A „valami mindig történt” kitételt magyarázva egyfelől külföldi tanulmányútra indulásának kérelmét, illetve annak belügy-minisztériumi elutasítását említette, másfelől pedig azt, hogy a hivatalos szervek nem vették jó néven „The Paralysis of the International Institutions and the Remedies” című munkájának külföldön való megjelentetését, 1976-ban.

annak alakulása figyelmet érdemlő hasonlóságot mutat Bibó javaslatával. Magyarországon a tanácsrendszer 1950-es bevezetése és a szocialista rendszer bukása közötti időszakban összesen 108 községet nyilvánítottak várossá.²¹ Bibó egykori tervezetében – Budapestet leszámítva – 97 városmegye létesítésére tett javaslatot. Ezek központjaiként – négy kivételével (Köszeg, Szentendre, Csongrád és Túrkeve) – „felhasznált” minden korabeli várost, összesen ötvenet. A városmegyeközpontnak szánt települések kereken a fele (48) volt község, többnyire olyanok, melyek alsóbb szintű igazgatási központok vagy vonzáskörzettel bíró funkcionális centrumok voltak. Közülük hat olyan település volt – Devecser, Kál-Kápolna, Komádi, Szendrő, Lengyeltóti és Mezőcsát –, amely négy évtized alatt sem érdemesült várossá nyilvánításra, 42 viszont elnyerte ezt a rangot. A rendszerváltozást követően azonban ezek közül Devecser, Komádi, Szendrő, Lengyeltóti és Mezőcsát is városi rangot kapott.

Az alapelvek, melyeket közigazgatás-fejlesztési koncepciói vezérfonalául szánt – az önkormányzatiság elve, valamint a szerves város-vidék kapcsolat respektálása –, megegyeznek a kistérségi lehatárolás elméleti megalapozását meghatározó elgondolások alapelveivel is.

Az egykori és a mostani átalakítási törekvések is valamely már korábban kialakított séma alapulvételével határozták meg a közigazgatás új egységeit. Bibónál ez a meglévő járási rendszer volt: „az új egységeket a jelenlegi elaprózódott járási beosztás megfelelő racionalizálásával és kikerekítésével hozzuk létre.”²²

A kistérségek esetén a korábban statisztikai megfigyelési egységként kialakított körzetek alakultak át – korrekciókkal – közszolgáltatási, területfejlesztési területi egységgé.

A területi közigazgatás átszervezése esetén a megyétől korábban sem, de jelenleg sem lehet elvonatkoztatni. Bibó prognosztizáló véleménye szerint „honunkban megye valamilyen formában bizonyára mindig lesz, egyéb közigazgatási egységekre nézve azonban ugyanez nem olyan bizonyos.”²³

Manapság pedig a megyének működő önkormányzata van, továbbá a régiók lényegében megyehatárokon belül megyék összekapcsolódásából származnak és a társadalmi tudat is egyelőre inkább megyei, mint regionális.

Az ezredfordulót követő közigazgatási reform teljes koncepciója nyomán fontos jogszabályok születtek, de nem az eredetileg elképzelt tartalommal. A szükséges politikai konszenzus hiánya miatt nem sikerült a kötelező kistérségi társulások, valamint az önkormányzati régiók létrehozása.

²¹ PETRIKNÉ VAMOS IDA: *A magyar településhálózat területszervezési változásai 1945 és 1990 között*. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1996.

²² Társadalmi reform és közigazgatás (1946–1974). A magyar közigazgatási reform problémái. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 683. p.

²³ Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. In *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. EPMSZ. Bern, 1983, 772. p.

Várhatóan erre előbb-utóbb sor fog kerülni, ami csak további kapcsolódási pontokat eredményez Bibó egykori és a kormányzat mostani törekvései között.

Felhasznált irodalom

- BEKÉNYI JÓZSEF: A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. Magyar Közigazgatás 2005/11. sz.
- BIBÓ ISTVÁN: A magyar közigazgatásról (Elvi állásfoglalás és történeti áttekintés) In Demokratikus Magyarország – Válogatás Bibó István tanulmányai-ból. Magvető Kiadó. Budapest, 1994.
- BIBÓ ISTVÁN: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció. (Felelős Kiadó: Dr. Kovács István, a koordináló tanács elnöke) 90 old. + 14 térkép. MTA Igazgatástudományi Bizottsága. Budapest, 1975.
- BILECZ ENDRE: A regionalizmus-koncepció érvényesítésének politikája. Közigazgatás- és társadalompolitika összefüggései a reformkoncepció változatai kapcsán. 2003. Forrás: <http://www.b-m.hu/idea/regmcs/2rm.doc>. Letöltve: 2007. szeptember 25.
- DR. DUBECZNÉ DR. KÁROLYI ÉVA: A kistérségi szerveződések margójára. Jegyző és Közigazgatás 2004. július-augusztus.
- DR. SZABÓ LAJOS: Az önkormányzatok társulásai. Magyar Közigazgatás 1994/3. sz.
- GYARMATI GYÖRGY: A magyar közigazgatás reformja. In A szabadság kis körei – Tanulmányok Bibó István életművéből. Osisris Kiadó. Budapest, 1999.
- GYARMATI GYÖRGY: Bibó István közigazgatási koncepciója (előadás Szegeden 1989 tavaszán). Kézirat.
- KENDE PÉTER (szerk.): Bibó István 1911–1979. Dialogues Eurpéens. Párizs, 1979.
- Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. In Bibó István összegyűjtött munkái 3. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem. Bern, 1983.
- NAGY CSABA: Bibó István életműve. Katolikus Szemle. Róma, 1986.
- PETRIKNÉ VAMOS IDA: A magyar településhálózat területszervezési változásai 1945 és 1990 között. Magyar Országos Levéltár. Budapest, 1996.
- Társadalmi reform és közigazgatás (1946–1974). A magyar közigazgatási reform problémái. In Bibó István Összegyűjtött munkái 3. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem. Bern, 1983.
- VARGA ISTVÁN: Egy elfelejtett terület. Gondolatok a nagyvárosi kistérség szabályozási kérdéseire. In Vigvári András (szerk.): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. IDEA. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 2006.

PÉTER LŐRINCSIK

PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT AT BIBÓ
AND NOWADAYS

(Summary)

Public administration developing proposal of István Bibó and principles of public administration reform at turn of the millennium are very similar to each other. Both of them want to shape units which would be bigger than settlement and smaller than county nevertheless want substitute county for region.

Naturally these thoughts are similar to each other only because of geographical basis, but different in public order age and requirements.

Bibó agreed with changing of public administration as present experts.

In that time the end of world war II and the government decree of 1971 gave the right possibility for Bibó, nowadays the change of political regime and European Union accession are giving that.

Idea of Bibó was treated unfairly after the millennium although it serves as a basis of the present system.

Our study want to compare the period reform-suggestions and today public administration territorial system.

LŐRINCSIKNÉ LAJKÓ DÓRA

Az előregedés és az időskorú személyek tartós ápolása

Bevezetés

Mindannyian hallottunk már – többet vagy kevesebbet – arról a tényről, hogy a XXI. század egyik – megoldási tervek azonnali kidolgozását sürgető – kihívása a demográfiai problémák orvoslása. E demográfiai problémák a társadalom túlnépesedése, valamint előregedése.

Jelenlegi tanulmányomban az előregedés¹ témakörét kívánom röviden vázolni, így a túlnépesedés kérdéskörével nem foglalkozom.

Hogy az előregedés milyen súlyos, a mindennapokban élő probléma azzal kutatásom során valójában csak akkor szembesültem, amikor két – igazán újszerű gondolatot tükröző – hírre lettem figyelmes.

Az egyik hír arról szólt, hogy Németországban a német temetkezési vállalkozók szövetsége, EosTV néven, még idén el akar indítani egy tematikus csatornát, amely a halálról, a gyászról, a „kegyeleti trendek” és az időssekkel kapcsolatos szociális problémákról szól majd. „A csatorna állami támogatásra is számít a jövőben, de elsősorban fizetett filmes gyászjelentések, nekrológok közlésével szeretné fenntartani magát.”² A csatorna célcsoportjául az egyre gyorsuló idős generációt jelölték meg.

A másik hír – amely e probléma mindennapi jellegét alátámasztotta számomra – arról szólt, hogy Kanadában a több óvodát üzemeltető Kids and Company nevű cég új szolgáltatásként, nagyszülő-megőrzőt nyitott karöltve a nagyvállalatokkal és nyugdíjas-otthonokkal. Az alapelgondolás abból származik, hogy Kanadában „a felmérések szerint 1,7 millió azoknak a 45 és 64 év közötti kanadaiaknak a száma, akiknek súlyos betegségekben szenvedő, vagy mozgáskorlátozott szülőkről, vagy más idős rokonokról kell gondoskodniuk, és ennek a több, mint másfél millió embernek 70 %-a munkaviszonyban áll”,³ és

¹ Az előregedés demográfiai folyamata jellemző Észak-Amerikára, Japánra, Európára – így e tendencia határozza meg alapvetően hazánk népesedési folyamatait is.

² *Haláltévé indul Németországban.* Origo hírek, 2007. június 20.

<http://www.origo.hu/print/teve/20070620halalteve.html> (Letöltés dátuma: 2007. június 26.)

³ *Nagyszülő-megőrző.* 2007. július 12. <http://www.stop.hu/articles/article.php?id=163485>. (Letöltés dátuma: 2007. július 17.)

így nem érnek rá gondoskodni róluk. A cég jelenleg azon nagyvállalatoknál dolgozó alkalmazottaknak nyújt ilyen szolgáltatást, akiknek gyermeke a cég óvodáiba járnak. A nagyvállalatokkal megkötött megállapodás szerint, azok „napi mintegy 100 kanadai dollárt (mintegy 17 ezer forint) fizetnek három napig”⁴ akkor, ha alkalmazottaik szükség esetén beadják a nagyszülő-megőrzőbe idős és betegeskedő felmenőiket. A szolgáltatás harmadik napja után az alkalmazottak is hozzá kell járulnia a költségekhez. E szolgáltatás biztos támpontot nyújt az alkalmazottak számára, hogy van hova fordulni, ha szüleik gondozását nem tudják megoldani munkaidejük alatt.

Mind a tévé, mind a nagyszülő-megőrző megszervezése iránti igény, kereslet – a demográfiai adatok mellett – gyakorlatilag is igazolja az időskorú személyek számának tömegessé válását, figyelmeztetve bennünket az előregedő társadalmak óriási problémájára.

I. Kit tekinthetünk időskorúnak?

Az időskorúak számának meghatározása alapvető fontosságú, hiszen csak akkor kaphatunk egyértelmű képet egy adott ország, régió előregedési folyamatairól, ha pontosan tudjuk, és következetesen alkalmazzuk, hogy kiket vonhatunk a vizsgálat alanyi körébe.

Két fő elv létezik, amelyek segítségével behatárolható az időskorú személyek csoportja. Az egyik a szubjektív, másik az objektív meghatározási módszer.⁵

A szubjektív meghatározás értelmében azt a személyt tekinthetjük idősnek, aki saját megítélése szerint, annak tartja magát – azaz milyen képet alkot saját erejéről, általában az öregségről, öregedéséről. Azonban az egyének szubjektív megítélését nagymértékben meghatározza, hogy milyen tapasztalatokkal rendelkeznek általában az öregedésről, és hogyan tudnak alkalmazkodni saját öregedésükhöz. Így a szubjektív módszernél nincsenek állandósult fogalmak az öregedés megítélésénél.

Az öregedésről alkotott sokszínű, szubjektív képet támasztja alá a KSH Népeségtudományi Kutatóintézete által, 2001–2002 fordulóján „Életünk fordulópontjai” címmel elkészített adatfelvétele.⁶ Ebben az adatfelvételen a legtöbb megkérdezett úgy gondolta, hogy az öregedés elsődleges jellemzője, hogy valaki nem képes ellátni magát, másokra van utalva, második helyen az öregedés legfőbb ismérveként a „szellemi leépülés”, harmadik helyen pedig a „megromlott egészségi állapot” szerepelt. Látható, hogy a megkérdezettek olyan jellemzők mellett határozták meg az öregséget, amelyek kétségtelenül nagy százalékos

⁴ Uo.

⁵ FARAGÓ JUDIT: *Kortalanul, határtalanul – Új és nagy generációk az interneten.* 2001, www.infopoly.info/itc/ittk.htm (Letöltés dátuma: 2006. december 20., 1. p.)

⁶ Uo.

arányban kísérőjellemzői, de semmiképpen nem kizárólagos jellemzői az öregedésnek, illetve nem is törvényszerű bekövetkezésük.

Ezért a szubjektív módszer bizonyos esetekben kiváló támpontot adhat – egy adott régió korosztályának tudati állapota felmérésekor, például egészségtudat felmérése –, de semmiképpen nem kaphatunk összegző, reális képet ennek a módszernek az alkalmazásával.

A másik meghatározási mód, az objektív meghatározás, amelyen belül további, két módszert különíthetünk el.

Az egyik módszer szerint az a személy nevezhető időskorúnak, aki eléri a nyugdíjkorhatárt. Európát tekintve ez a meghatározási módszer problematikusnak tekinthető, ugyanis a tagállamokban a nyugdíjkorhatár nem azonos. (Vö. *I. melléklet*: Európában érvényes nyugdíjkorhatárok.)

Az objektív meghatározás másik módszere egy fix életkorhoz köti az időskorú személyek fogalmát.

Azonban ez a fix életkor nem egységes világszerte. Az ENSZ,⁷ valamint az Európai Statisztikai Hivatal (EUROSTAT)⁸ az idősebb népesség vizsgálatokor a 60 éveseket és idősebbeket érti alatta, akárcsak a hazai statisztikák⁹. Az Európai Unió és az Európa Tanács statisztikái ezt a fix életkort a 65. életévnél húzzák meg, így ebben a megközelítésben a 65 évesek és annál idősebbek számítanak időskorúnak.¹⁰

II. Az előregedés általános jellemzői

A következőkben az előregedés alapvető ismérveit mutatom be – a demográfiai öregedés fogalmát, az előregedés társadalmi következményeit, és azok eshetőleges megoldási lehetőségeit.

1. Mit jelent a demográfiai öregedés?

Előregedésről általánosságban akkor beszélünk, ha az adott társadalmi viszonyokon belül az idősök aránya, száma növekszik a várható átlagélettartam¹¹ növekedésének következtében.

⁷ HABLICSEK LÁSZLÓ: A magyarországi népesség jövője nemzetközi összehasonlításban. In Spéder Zsolt (szerk.): *Család és népesség – itthon és Európában*. KSH Népeségtudományi Kutatóintézet – Századvég Kiadó, Budapest, 2003, 553. p.

⁸ HABLICSEK LÁSZLÓ–PÁKOZDI ILDIKÓ: Az előregedő társadalom szociális kihívásai. In Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. OFA Kht., Budapest, 2004, 273. p.

⁹ FARAGÓ JUDIT: i. m.

¹⁰ Uo.

¹¹ A várható élettartamot gyakran összetévesztik az átlagos életkorral, holott e két fogalom nem azonos, ezt lásd RÉDEI MÁRIA: *Demográfia*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2001, 92. p., valamint VALKOVICS EMIL: *Demográfia I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 25. p. „Az átlagélettartam a népesség korösszetételének mutatója, melynek értéke a népesség öregedése következtében nő,

Az idők létszámának ilyen módú emelkedése önmagában öröndetes jelenség. Azonban azt is meg kell jegyezni, hogy a vizsgálatok azt mutatják a megszerzett „plusz éveket” nem egészségesen töltik el az idők.

A várható élettartam növekedése mellett az előregedési folyamatok következményeit tovább súlyosbítja a termékenységi színvonal csökkenése – így amíg az idős korosztály száma növekszik, a megszületett gyermekek száma csökken. Az előregedés folyamata akkor válik igazán súlyossá, ha a gyermekszám az ún. egyszerű reprodukciós szint alá süllyed, azaz amikor már nem születik annyi gyermek, hogy az adott ország, régió népességét fenntartsa. A népesség öregedésének folyamatában nő az időskori függőségi arány,¹² a fiatalok pedig csökken.

Magyarországon a 60 évesek és idősebbek részarányát a 0–14 évesek részarányával összehasonlító ún. öregedési index fokozatosan emelkedett, és 1990-es évek elején már meghaladta a 0–14 évesek szintjét. Jelenleg már a 65 évesek és idősebbek száma is magasabb, mint a 0–14 évesek száma. Habcsek László szerint 2008-ra a 60 évesek és idősebbek részaránya eléri a 0–19 évesekét, és 2020-ra ez a 65 évesek és idősebbek arányával is bekövetkezik.¹³

Az előregedési folyamat kimenetelét enyhíthetné, kompenzálhatná Magyarországon, ha a magyar gyermekszám szintje a jelenlegi 1,26¹⁴ helyett 2,0 körül alakulna, vagy ha a születéskor várható átlagos élettartam valamilyen katasztrófa következtében 10–11 évet visszaesne, vagy amennyiben a bevándorlók száma 180 ezer körül lenne.¹⁵

A népesség öregedése egy összetett folyamat eredménye. Több tényező együttes hatásából alakul ki – azt az alacsony, illetve csökkenő születések száma, a várható átlagélettartam növekedése, illetve a halandóság alakulása, valamint a vándorlások aránya befolyásolja.¹⁶

Más megközelítés szerint a népesség kialakult korösszetétele is szerepel az előregedés okai között.¹⁷ Tanulmányomban azonban a korösszetétel kialakulását külön nem nevesítem az előregedés okaként, véleményem szerint a fenti tényezők összességében határozzák meg az előregedés korösszetételi sajátosságait. Ezért ezt, nem az előregedés különálló okaként, hanem az előregedés okainak adott országok sajátos – társadalmi, kulturális, politikai, gazdasági – helyzete mentén kialakuló, azt tükröző mutatóként kezelem.

az átlagélettartam a halandósági szint mutatója, melynek értéke a halandósági szint emelkedése következtében csökken” – írja VALKOVICS EMIL: i. m. 25. p.

¹² Az időskori függőségi arány vizsgálatánál a 20–59 éves korosztályhoz viszonyítjuk a 60 éves és annál idősebbek arányát. HABCSEK LÁSZLÓ – PÁKOZDI ILDIKÓ: i. m. 273. p.

¹³ HABCSEK LÁSZLÓ – PÁKOZDI ILDIKÓ: i. m. 274. p.

¹⁴ http://www.hunsor.se/dosszie/gazda_huerdekei.pdf

¹⁵ HABCSEK LÁSZLÓ – PÁKOZDI ILDIKÓ: i. m. 275. p.

¹⁶ Fontos kiemelni, hogy nemcsak a nemzetközi szinten zajló vándorlások járulnak hozzá az előregedéshez, hanem természetesen egy adott országban zajló vándorlások is hatnak a régiók, települések előregedési folyamataira.

¹⁷ HABCSEK LÁSZLÓ – PÁKOZDI ILDIKÓ: i. m. 275. p.

2. Az előregedés társadalmi következményei

Ezen alcím alatt az előregedés demográfiai folyamatának negatív társadalmi következményeit szeretném összegezni, amelyek megjelenése olyan súlyos társadalmi folyamattá transzformálják ezt a demográfiai eseményt.

Az Európai Unióban – így Magyarország esetében is – az előregedés két időpontban jelent majd igazán kihívást. Az egyik időpont 2010–2020 környékén várható, amikor az ún. „baby-boom korosztályok” mennek nyugdíjba, hirtelen megnövelve a nyugdíjasok számát, és erőteljes nyomást gyakorolva a jóléti államok nyugdíjrendszereire. A másik időpont 2050 körül prognosztizálható, amikorra az előző évtizedek alacsony születésszámai fokozzák az előregedés folyamatát, amely – a csökkenő halandósági tendencia és növekvő élettartam miatt – megrendíthetik nemcsak a nyugdíjrendszereket, hanem az egészségügyi és szociális ellátások rendszerét is.

Azt, hogy milyen következményekkel jár az előregedés eddig bemutatott folyamata, a következőkben mutatom be.

Az előregedés következményei egyrészt az egyén oldalán, másfelől össztársadalmi oldalon jelentkeznek, azonban e két oldal egymáshoz szorosan kötődik.

Képletes hasonlattal élve az előregedési folyamat orvoslására az európai országoknak meg kell alkotniuk egy „alaprajzot” az előregedési folyamat okláncolatának következményeire adott válaszok alapján. Mindegyik következményt – akár az egyén oldalán jelentkezik, akár össztársadalmi szinten – figyelembe kell venni annak érdekében, hogy az „alaprajz” nyomán felépített rendszer hatékonyan működhessen a gyakorlatban.

Pontosan emiatt nem bontom ketté az előregedés társadalmi következményeit, hanem megpróbálom komplexitásukban bemutatni azokat.

A jelenleg zajló társadalmi-gazdasági folyamatok folyamánya, hogy a korábbi családi funkciók jelentősen átalakulnak. Egyre több felnőtt választja tudatosan a gyermektelenséget, illetve megnőtt az egy-gyermekes családok száma. Megszaporodott a válások száma. Sok keresőtevékenységet folytató fiatal kényszerűségi okokból hatalmas munkaterheket vállal magára. Sőt a fiatalok gyakran kényszerülnek arra, hogy elhagyják szülővárosukat, illetve szülőhazájukat is. Mindezek azt eredményezik, hogy egyre több időskorú él magányosan. Ez önmagában is több problémát hordoz.

Egyrészt a magány – amely növeli az idősök elidegenedését a társadalmi, kulturális folyamatoktól – számos egészségügyi probléma forrása lehet, amely eredményeként tovább emelkedhetnek az idősök – „pénztárcájukhoz” viszonyítottan már amúgy is magas – egészségügyi kiadásai, valamint megnövekednek az időskorúak egészségügyi ellátásának állami költségei, illetve az időskorú személyek segélyezésére fordított szociális kiadások.

A megnövekedett állami kiadások közvetve növelhetik a közterheket, ezzel csökkentve az egy főre jutó, elkölthető forintok összegét, amely csökkentően hathat a gyermekvállalási kedvre, valamint ez a folyamat – ha ez sok esetben egyáltalán fizikailag lehetséges – még több keresőfoglalkozás felvállalására kényszeríti a fiatalabb generációt, vagy még inkább felerősíti a közteher-viselés elkerülési tendenciákat.

A másik nagy probléma, hogy az átalakuló családi modell miatt nincs olyan hozzátartozó, aki ápolni, gondozni tudná az idős személyt, valamint nincs olyan személy, aki észlelni tudná, ha az időskorú személy gondozásra, ápolásra szorul. Azon hozzátartozók, akik önhibájukon kívüli okok – távolság, pénzhiány, saját családi-megélhetési problémáik – miatt nem tudják ápolni, gondozni erre rászoruló idős rokonaikat, mindenképpen nagyfokú frusztrációnak vannak kitéve, amely rombolja a saját egészségüket, növelve ezzel az egészségügyi kiadásokat, a betegállományban töltött napok számát. Továbbá ez súlyos esetben kihathat családi életükre is, amiben – a jobb esetben meglévő – családi harmónia sérül, növelve a válások számát, és azon gyermekek arányát, akik lelki életükben kisebb-nagyobb törést szenvedhetnek.

Hosszú távon, ha tömegessé válik ez a jelenség, akkor a szocializációs példa hiányában a felnövekvő, legifjabb nemzedék sem lesz képes lelki és/vagy fizikai támaszául szolgálni a legidősebb generációk számára, sem a családi kötelékeken belül, sem össztársadalmi értelemben, ami gyakorlatilag igen megkérdőjelezheti a szolidaritáson alapuló jóléti rendszerek fenntarthatóságát.

Az elöregedés miatt a biztosítási típusú rendszerek jelenlegi állapotukban egyre inkább fenntarthatatlanok. Hiszen e rendszerek a keresők bérterheikre építenek, ők tartják el a még és a már¹⁸ kereső tevékenységet nem folytatókat, így a csökkenő számú fiatalabb nemzedék, egyre inkább nem tudja felvállalni az idősebb generáció „eltartásának” költségeit.

A harmadik következmény-együttes, hogy a kórházak feladatellátásaiban súlypont-eltolódás figyelhető meg, ugyanis a kórházakban kialakultak az ún. „szociális ágyak”. Ennek oka, hogy nincs megfelelő szociális ellátási hálózat az időskorú személyek tartós ápolására, illetve a meglévő szociális jogi rendszer nem képes kezelni ezt a szociális kockázati helyzetet az időskorú személyek növekvő száma és igénye, valamint finanszírozási nehézségek¹⁹ miatt. Így a kórházak próbálják ellátni az ápolást megfelelő szociális ellátás hiányában.

Ezzel kapcsolatosan két probléma is jelentkezik. Egyfelől mivel a kórházak gyógyítási tevékenységet folytatnak, így ápolási feladatok ellátását nem tudják – legfőképpen az idő és a személyzeti állomány hiánya miatt – magas szinten elvégezni. Másfelől az aktív, gyógyításra fenntartott kórházi ágyakon ápolást

¹⁸ Azért meg kell említenem, hogy ez az állítás torzíthat egy kissé, hiszen a nyugdíjasok is végeznek sok esetben keresőtevékenységet, és ráadásul 2007. április 1-jétől bérükből nyugdíjjáru-lékot is vonnak.

¹⁹ Már nem biznissz az idősellátás? HVG.hu Hírek, 2007. július 2. http://hvg.hu/velemenyt/20070702_idosoonok_szeet.aspx (Letöltés dátuma: 2007. július 2.)

végeznek, miközben a kórházak felveszik a gyógyító tevékenységért az állami normatívát, megnövelve ezzel a többletkiadásokat.²⁰

Az elöregedés hatásaként a nemzeti szintű, nagyon pesszimista előrejelzések a „nemzethalált” vizionalizálják. A bevándorlások csökkenthetik e folyamatot, de amennyiben nem magyar ajkú, magyar hagyománnyal rendelkező bevándorlók érkeznek az országba, csökkenhet a nyelv, kultúra, hagyományok ápolása, átörökítése. Bár tényként rögzíthetjük, hogy a történelem folyamán már többször voltak nagyszámú betelepítések az országba.

3. Az elöregedés következményeinek orvoslása

A következőkben röviden az elöregedés negatív következményeinek jövőben várható, kívánatos megoldási lehetőségeit mutatom be.

Ezen alcímben nemcsak az állam oldalán megjeleníthető jogi megoldásokat sorolom fel, hanem igyekszem röviden ismertetni – a téma komplexitásából eredő – a jog által csak közvetve szabályozható, illetve a jogilag irreleváns megoldási utakat is.

A megoldási sémákat három csoportra bontom.

Az egyik csoportot alkotják az egyén oldalán megjelenő megoldási lehetőségek. Ebbe a csoportba sorolom az olyan metódusokat, amelyek megvalósulásáért az egyéneknek kell tenniük, vagy tudnak tenni.²¹ Ezek a lehetőségek – persze sok függ attól, hogy milyen szisztéma mentén felépülő, jövőbeni rendszert képzelünk el az elöregedés negatív társadalmi következményeinek enyhítésére, semlegesítésére – általánosságban jogilag csak közvetve szabályozhatók, vagy jogilag egyáltalán nem relevánsak.

A másik csoportot a civilszervezetek, vallási közösségek, és egyéb szervezetek oldalán megjelenő lehetőségek alkotják, amely általánosságban, akárcsak az egyéni megoldási lehetőségek, jogilag közvetett módon szabályozhatók.

A harmadik csoport pedig az állam oldalán megjelenő lehetőségekből áll, amelyek – az állam jogszabály-alkotási monopóliumának köszönhetően – a legnagyobb kényszerítő erővel rendelkezhetnek. Azonban soha nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az egyének lehetőségei, ha azok belső, tudatos metódusokká válnak, akár nagyobb kényszerítő hatással bírhatnak, mint a jogi frázisok. (Vö. 2. melléklet: Az elöregedés következményeinek orvoslása.)

²⁰ Az egészségügyi szaktárca adatai szerint a fekvőbeteg-ellátó rendszer problémájának súlyosságát növeli, hogy „a drága aktív ágyakon fekvő betegeknek csaknem az egyharmada nem betegség kezelése, hanem szociális okok miatt tartózkodik a kórházban.” LÓRÁNTH IDA: Kell a reform, csak máshol kezdjék! *Kórház*, 2007/1–2., 1. p.

²¹ Ha egészen precízek szeretnénk lenni a csoportalkotás folyamán, akkor az egyéni lehetőségeket tovább bonthatnánk a fiatalabb és az idősebb generáció megoldási lehetőségeire – az elöregedés folyamata már javában zajlik, ezért önmagában nemcsak a fiatalabb, vagy nemcsak az idősebb generáció számára kell lehetőségek kialakításán gondolkodnunk.

a) Az egyén oldalán megjelenő megoldások

Az egyének lehetősége közé tartozik például az egészségtudatos életmód, amely segítségével megőrizhető egészségünk, nemcsak fiatalabb, de idősebb korban is. Ha képesek vagyunk egészségünk megőrzésére, csökkenthetjük azon életszakaszok előfordulását, amelyek során esetlegesen tartós ápolásra szorulnánk.

A megfelelő összegű megtakarítások hozzásegíthetik az egyéneket, hogy kompenzálják az előregedés negatívumait, akár a megelőzés szintjén,²² akár a már kialakult helyzetek megoldásaként²³.

Meg kell jegyeznünk azonban, hogy ilyen összegű megtakarítások képzésére az emberek döntő többségének nincs egyáltalán lehetősége, illetve annak a viszonylag kisebb számú csoport tagjai, akik – több-kevesebb erőfeszítés árán – képesek lennének a megtakarítások képzésére, nagyobb százalékuk ennek ellenére nem teszi ezt, mivel hiányzik a tartalékképzési hajlandóságuk. Így a megtakarítások képzésére való tudat kialakítása elengedhetetlenül fontos ahhoz, hogy a jövőbeli egyéni megoldások között szerepeltethessük ezt a lehetőséget.

A fiatalabb generációnak jóval több gyermeket kellene vállalni, és az új generációk felnevelésének feladataiba erősíteni kellene az idősebb generáció szerepét.

Lujo Bernato szerint „növekvő jóléttel és növekvő kulturáltsággal nő az ember szükségleteinek sokfélesége is. (...) Az ember akkor hagy fel a gyermeknemzéssel, amikor a gyermekek számának emelkedése számára kevesebb kielégülést jelent, mint az élet azon élvezetei, melyek különben elérhetetlenek maradnának számára.”²⁴

b) Civil szervezetek, vallási, és egyéb jellegű közösségek oldalán megjelenő megoldások

E szervezetek az egészségtudatos életmódról szóló tájékoztatással, ingyenes tanácsadással, a témában szervezett közösségi programokkal közelebb tudják hozni az emberekhez ezt a fajta tudatosságot.

Jelentős szerepet kaphatnak akár a megtakarítási hajlandóság erősítésében is.

Közvetett módon a gyermekek számának növelése esetlegesen elérhető lenne a gyermekvállalás, a gyermekgondozás feladatainak és a családi élet, valamint a munkavilágának kötelezettségeit összehangoló programok, tanácsadások szervezésével, a minél több családbarát munkahely, a családbarát (kisgyermek-

²² A megtakarításokból finanszírozhatók az egészségtudatos életmód kiadásai, például sportolás, hobbik, egészséges ételek költségei, vagy a magány és negatív folyamánnyainak megelőzésének költségei – például kulturális élet, utazások, önkéntes tevékenység végzésének kiadásai.

²³ Például orvosi költségek finanszírozása, nyugdíj-kiegészítés stb.

²⁴ Idézi HERWIG BIRG: *A világ népessége. A dinamikus növekedés és leselkedő csapdák*. Corvina Kiadó, Budapest, 2005, 56. p.

barát) élet kialakítását²⁵ siertető kezdeményezésekkel az adott településen és országosan is.

c) Az állam oldalán megjelenő megoldások

Az állam megfelelő családpolitika kialakításával, működtetésével hozzájárulhat a gyermekvállalás feltételeinek javításához. Az aktív korúak számának növekedésével, a jelenlegi biztosítási típusú szociális rendszerek fenntarthatósága javulna, illetve az időskorú személyek sem maradnának egyedül.

Az új generációk felnevelésének feladataiba erősíteni kellene az idősebb generáció szerepét, akár azzal is például, hogy nemcsak az adott gyermek nagyszülője, hanem az idősebb generáció tagjai is kaphassanak gyes-t, ha egy adott gyermeket, a szülők beleegyezésével nevelnek.

Az állam megfelelő gazdaság-, illetve pénzügypolitikája elősegítheti az egyéni szinten gyűjtendő megtakarítások számát és nagyságát.

Az államnak ki kell alakítania az elöregedés negatív társadalmi következményei által a szociális jogban gerjesztett új, szociális jogi kockázatot kezelő jogi rendszert – a tartós ápolás jogi rendszerét.

III. Tartós ápolás fogalma

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (továbbiakban: Eütv.) 98. § (1) bekezdése értelmében az ápolás azoknak az ápolási és gondozási eljárásoknak az összessége, amelyek feladata többek közt az egészségi állapot javítása, az egészség megőrzése és helyreállítása.

A gondozás során a fizikai szükségletek, míg ápolás során az egészségügyi szükségletek kielégítéséről beszélhetünk. Így az ápolás nem egyenlő a gondozással, habár e két fogalom kapcsolódik egymáshoz. Hiszen, ha egy személy egészségi állapotának javítása, megőrzése a cél, azzal szorosan összefügg, hogy fizikai szükségleteit is a leoptimalisabban kielégítsük.

Tartós ápolás esetén arról van szó, hogy az egészségi állapotát tekintve kiszolgáltatott személy – aki bárki lehet: gyermek, fogyatékkal élő személy, rokkant, vagy időskorú személy – számára elengedhetetlenül szükséges, hogy őt valaki hosszabb időn keresztül ápolja.

A tartós ápolás témaköre tehát arra keresi a választ, hogy az egészségi állapotból eredően kiszolgáltatott személy számára ki, milyen minőségű ellátást, milyen áron tud nyújtani, amikor azt egészségi állapota megköveteli.

²⁵ Erre a sok-sok példa közül egy nagyon egyszerű példát hozok. A legtöbb boltban nincs megoldva, hogy a vásárlók számára vagy ingyenes gyermek-megőrző álljon rendelkezésre, vagy aki ezzel nem akar élni, babakocsival – vagy a kisgyermekesek számára készült speciális bevásárló-babakocsi kombinációjával – könnyedén elvégezhesse a bevásárlást.

Tanulmányomban a tartós ápolásra szoruló időskorú személyek lehetőségeit mutatom csupán be.²⁶

IV. A tartós ápolás kockázatának kezelése jelenleg Magyarországon

A következőkben azt szeretném bemutatni, hogy ma Magyarországon milyen lehetőségei vannak annak az időskorú személynek, aki tartósan ápolásra szoruló helyzetbe kerül, valamint miért nem képes a meglévő szociális jogi rendszer kezelni ezt a kockázatot. (Vö. 3. melléklet: Az időskorú személyek tartós ápolásának kezelése ma Magyarországon)

Tartós ápolásra szoruló helyzetek elhárítására két út áll rendelkezésre jelenleg Magyarországon – az egyéni (ön)gondoskodás útja, illetve az állam által szervezett út.

1. Egyéni (ön)gondoskodás

Az egyéni (ön)gondoskodás útja azt jelenti, hogy önerőből – mely lehet egyéni vagy családi (rokon) erő – igyekeznek úrrá lenni a tartós ápolás problémáján. Tanulmányomban az egyéni gondoskodás fogalmát használok a hozzátartozók önerőből, a tartós ápolásra szoruló személy számára igénybe vehető lehetőségeikre, illetve az öngondoskodás fogalmát alkalmazom a tartós ápolásra szoruló személy önerőből, saját maga számára igénybe vehető megoldási módjaira.

Mielőtt kifejténém az egyéni (ön)gondoskodás lehetőségeit bővebben, szeretném bemutatni annak jogi vetületét.

A szociális jogi kérdések vizsgálata kapcsán, felmerül az a nagyon fontos kérdés, hogy az egyének felelőssége meddig tart, hol húzódik.

Az emberi jogok második generációjának kiharcolása, kialakulása óta nem képezi vita tárgyát, hogy az államoknak felelősséget kell vállalniuk állampolgáraik szociális jogainak érvényesülése érdekében. Azonban az állami felelősséggel kapcsolatosan megfogalmazódik a kérdés, hogy az egyéneknek van-e tényleges kötelezettségük az egyéni (ön)gondoskodásra, vagy ez számukra pusztán egy lehetőség, jogosultság.

Szociális jog szempontjából alapvető fontossággal bír az egyéni (ön)gondoskodás követelménye. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szocvtv.) 2. §-a rögzíti az egyéni (ön)gondoskodás felelősségét, amikor kimondja, hogy a „szociális ellátás feltételeinek biztosítása – az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl – az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata.” E szakaszhely egyértelműen

²⁶ Terjedelmi okok miatt, a tartós ápolásra szoruló időskorú személyek lehetőségeinek is csak az „alap esetét” vizsgálom, nem ismertetem azokat az ellátásokat, amikor az időskorú személynek speciális „betegsége” van – például szenvedélybeteg, vagy pszichiátriai beteg.

rögzíti, az egyének, családok és a helyi közösségek egyéni (ön)gondoskodására irányuló felelősséget, kötelezettséget.

Azonban e témához kötődően a szociális jogi jogszabályok²⁷ az egyéni (ön)gondoskodás határainak kijelöléséről nem rendelkeznek. A Szocvtv. arra nézve tartalmaz csupán rendelkezéseket, hogy végső esetben az állam rászorultsági alapon mindazon személyek számára nyújt ellátást, akik nem képesek önmaguk létfenntartását biztosítani.

A Szocvtv. nem tesz különbséget azok között, akik egy kicsit is megpróbálták felvállalni az egyéni (ön)gondoskodás sokszor nem egyszerű terhét. Hiszen általánosságban elmondható, hogy az ellátások egy meghatározott, alacsony létfenntartási szintig egészítik ki az adott személy ellátásait, vagy nyújtanak számukra szolgáltatásokat. Ebből a szemszögből vizsgálódva a Szocvtv. által – alapelveként – megfogalmazott egyéni gondoskodás kötelezettsége jogi oldalról feleslegesnek, társadalmi megközelítésben pedig igaztalannak tűnhet. Hiszen a nagyobb áldozatra is hajlandó, ugyanakkor ennek ellenére továbbra is rászoruló személyek erőfeszítéseit veszi a rendszer semmibe. Azaz azt „büntetik”, aki próbálna tenni önmaga és családja helyzetének enyhítése érdekében. Ez a folyamat pszichológiai értelemben erősíti a motiválatlanságot.

Ilyen értelemben arról, hogy az öngondoskodást hogyan, milyen eszközökkel valósítsák meg, nem találhatunk szabályozást érthető módon a Szocvtv.-ben, mivel célját tekintve e jogszabály nem is erre született meg. Így arra a következtetésre kell jutnunk, hogy az egyéni (ön)gondoskodás a személyek – gyakran elengedhetetlenül szükséges – jogosultsága, lehetősége. Ezért az egyéni (ön)gondoskodás teljes mértékű megtagadása nem jár jogi felelősségre vonással.

Abból kiindulva, hogy az egyéni gondoskodás lényegi eleme a kötelezőség hiánya – legalábbis a közvetlen kötelezőség hiánya –, így olyan jogi megoldás, amely kötelezően előírja az egyéni (ön)gondoskodást, fogalmilag kizárt.

A témához kötődő egyéni (ön)gondoskodás formáinak jogi vetületét vizsgálva elmondható, hogy általánosságban a jog megvonja az egyéni (ön)gondoskodás jogi keretét – akár közvetlenül, akár közvetve –, ugyanakkor az egyéni (ön)gondoskodás egyik kisebb szegmenséről még közvetve sem rendelkezik.

Jelen munkámban a közvetlen jogi szabályozásokat kívánom elsősorban bemutatni, a közvetett jogi szabályozásról, illetve a közvetett jogi eszközzel sem érintett kérdésekről csupán említést teszek.

²⁷ Ebben a megközelítésben a társadalombiztosítás az öngondoskodás azon speciális esetét valósítja meg, ami a társadalom meghatározott tagjai számára, az állam előírásai értelmében kötelező. Azonban ez semmi esetre sem tekinthető valódi öngondoskodásnak.

1.1. Az ápolásra szoruló egyén lehetőségei

Az ápolásra szoruló egyén lehetőségei egyrésztől tartási, vagy életjáradéki szerződés, illetve öröklési szerződés megkötése, másrészt saját forrásból (nyugdíj, megtakarítás, ingatlan stb.) ápoló felfogadása, harmadrésztől a civil szervezetek, vagy vallási, illetve egyéb jellegű közösségek segítségül hívása.

Az öngondoskodás jogi mozgásterét közvetlenül a polgári jog jelöli ki, hiszen a tartási-, életjáradéki, valamint az öröklési szerződések szabályait a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.) 586–591. §-ai, valamint a 655–658. §-ai tartalmazzák.

Az öngondoskodás jogi keretének alakulását közvetve befolyásolják egyrésztől a megtakarítási hajlandóság és képesség tekintetében azon jogszabályok, amelyek pénzügyi, gazdasági folyamatokat (közterhek mértéke, adókedvezmények, bérék alakulása, nyugdíjak értéke stb.) szabályoznak,²⁸ másrésztől a civil szervezetek tekintetében az alapításuk, működésük, és támogatásaikról szóló jogszabályok,²⁹ harmadrészt a vallási közösségek alapításának és tevékenységének anyagi feltételeiről szóló jogszabályok.³⁰

Viszont a saját jogon igénybe vehető lehetőségek közül az egyéb közösségek (például nem egyházi, de egy adott vallási irányban elkötelezett közösségek, vagy lakóhelyi szerveződések, vagy baráti közösségek) tekintetében a jog nem rendelkezik közvetve sem az öngondoskodás e szegmenséről.

Az ápolásra szoruló személy lehetőségei közül a közvetlen jogi előírást tartalmazó tartási-, életjáradéki, valamint az öröklési szerződésekkel foglalkozom továbbiakban úgy, hogy azok azon vonásait igyekszem kiemelni, amelyek jelenlegi publikációm témájához köthetők.

Mindhárom szerződési típusban közös, hogy a jogosult (eltartott) életét igyekszik megkönnyíteni azzal, hogy számára a kötelezett (eltartó) vagy természetbeni, vagy pénzbeli ellátást nyújt számára.

²⁸ Számtalan jogszabály felsorolható e témakörben, így például – többek között – a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Tbj.), vagy a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény, vagy a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 316/2005. (XII. 25.) kormányrendelet.

²⁹ Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényt, és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényt, valamint a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvényt kell kiemelni e témakörben.

³⁰ A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény, és az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény érdemel kiemelést.

1.1.1. Tartási, vagy életjáradéki szerződés megkötése³¹

A tartási szerződés közvélemény alapján ellentétes érzelmű szerződés, a gyakorlatban számos egymásnak szögesen ellentmondó vélemény fogalmazódik meg róla. Egyfelől kedvező lehetőségnek tűnhet azok számára, akik tartásra – gondozásra, gyógyíttatásra, ápolásra,³² illetve eltemettetésre – szorulnak, de azoknak is, akiknek ingatlanra, ingóságra van szükségük. Másfelől – mivel a tartásra szoruló személyek általánosságban idős korú személyek – gyakran hallhatunk visszaélésekről, a tartásra szoruló személyek félrevezetéséről, nem megfelelő ellátásukról.

A Ptk. értelmében tartási szerződés alapján az eltartó köteles a tartásra szorulót megfelelően eltartani, majd ennek fejében – kivéve az ingyenesen megkötött tartási szerződéseket – megszerzi a tartás ellenértékének tulajdonjogát. Az életjáradéki szerződés értelmében az eltartó meghatározott pénzösszeg, vagy terménymennyiség időszakonként visszatérő szolgáltatására köteles, ami témám szempontjából fontos relevanciával bír abban a tekintetben, hogy a pénzbeli ellátás segítségével megkönnyíthető például egy ápoló felfogadása.

A Ptk. nem rögzíti a megfelelő tartás fogalmát, csupán arról nyilatkozik, hogy a „tartás kötelezettsége a gondozásra, a gyógyíttatásra, az ápolásra és eltemettetésre is kiterjed.”

A Ptk. Kommentár annyit rögzít a megfelelő tartás vonatkozásában, hogy az „nem azonos a minimális, szűkös eltartással; a szerződés alapján nyújtott tartásnak az eltartott körülményeihez képest kell megfelelőnek lennie.”

Bíró György és Fazekas Judit³³ az ellátás megfelelőségét, olyan egyedileg vizsgálendő kérdésként definiálja, amely mindig az adott felek körülményeihez, az eltartott indokolt szükségleteihez, és az általa átruházott vagyon értékéhez igazodik.

Óhatatlanul felmerül a kérdés azonban, hogy az ápolási kötelezettségnek hogyan tud megfelelően eleget tenni az eltartó, ha ilyen irányú szakértelme egyáltalán nincs. Nem beszélve a Ptk. Kommentár azon megállapításáról – amely ugyan a szerződés bizalmi jellegének erősítése érdekében szükségesnek látszik –, hogy a tartási szerződés személyhez kötött, mind a jogosult oldaláról, mind a kötelezett oldaláról. Ebből eredően, ha a tartási szerződést egy speciális ápolásra szoruló időskorú személy kötné meg, de az ápolást más személy végzi, akkor a tartási szerződés életjáradéki szerződéssé átváltoztatása, vagy – végső eszközként – annak megszüntetése jöhetne szóba. De esetleg – a körülmények mérlegelésének eredményeként – a szerződés érvénytelensége is felmerülhet az alap-

³¹ A Ptk. szabályozza e szerződéseket (Ptk. 586–591. §).

³² Bár ezzel kapcsolatosan megfogalmazom későbbiekben aggályomat.

³³ Bíró György (szerk.): *Szerződési alaptípusok*. Novotni Kiadó, Miskolc, 1999, 214. p.

ján, ha valaki tudja, hogy speciális ápolási igényeknek nem fog megfelelni, mégis megkötö a szerződést.³⁴

Az a tény, hogy a Ptk. nem ír elő ápolási szakértelmet, ápolási, tartási alkalmasságot, azt látszik megerősíteni, hogy a témám szempontjából – leszámítva azon tényezőt, hogy az ápolás jelenlegi piaci árait kevés személy tudná kifizetni – sok esetben az életjáradéki szerződés megkötése hasznosabb lehet olyan személyek esetén, akik ápolása speciális szakértelmet igényel.

A Ptk. által alkalmazott tartási kötelezettség fogalma annyival szélesebb a tartós ápolás szociális jogi fogalmánál, hogy eltemetetés feladata nem fér bele a tartós ápolás fogalmi körébe.

A tartós ápolás fogalma az Eütv. 98. § (1) bekezdésében meghatározott ápolási definícióhoz igazodik. Az Eütv. értelmében az ápolás azoknak az ápolási és gondozási eljárásoknak az összessége, amelyek feladata többek közt az egészségi állapot javítása, az egészség megőrzése és helyreállítása.

A tartási szerződés, vagy az életjáradéki szerződés a tartós ápolás tekintetében annyiban bizonytalan megoldás, hogy alapvetően a szerződő felek érzelmi-akaratú tényezőin alapul, így nem garantálható biztosan, hogy a tartós ápolás szempontjából eléri célját. Habár az életjáradéki szerződés a felek között jóval személytelenebb kapcsolatot tesz lehetővé, ezzel segítve azt a helyzetet, ha a tartási kötelezettség például a felek személyi ellentétei miatt nem lehetséges, azonban nem pótolja a tartós ápolásra szoruló személy számára nélkülözhetetlen emberi kapcsolatot.

1.1.2. Öröklési szerződés

Az öröklési szerződés a végintézkedés egyik formája, azonban specialitását az adja, hogy tartási, életjáradéki tartalommal bír. Az öröklési szerződésben az örökhagyó vagyonáról halála esetére rendelkezik úgy, hogy tartás, vagy életjáradék fejében a vele szerződő felet örökösévé teszi. Vékás Lajos ezt úgy fogalmazza meg, hogy „az eltartás fejében történő tulajdon-átruházás (...) csak abban az esetben minősül öröklési szerződésnek, ha a jogutódlás feltétele az, hogy az eltartó (életjáradékot fizető) személy túlélje az örökhagyót.”³⁵

Gyakorlatban a legfontosabb eldönteni, hogy melyik szerződési típus – tartási, életjáradéki, illetve öröklési szerződés – alkalmas leginkább az eltartásra szoruló személy számára, azaz melyik nyújt legnagyobb biztonságot az idős – esetleg tartós ápolásra is szoruló – személy számára.

³⁴ Vö. Ptk. 200. § (2) bekezdése. Bár a Legfelsőbb Bíróság (BH1994.366.) egy skizoforn pszichózisban szenvedő beteg kapcsán azonban úgy foglalt állást, hogy „nincs különösebb jelentősége annak, hogy a betegség a szerződés megkötését megelőzően fennállt már (...) a szerződés fennmaradása szempontjából az lesz a meghatározó, hogy a betegség folytán (...) képes-e a szerződésben vállalt kötelezettségeit teljesíteni.”

³⁵ VÉKÁS LAJOS: *Öröklési jog*. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 1997, 106. p.

Megpróbálom a következőkben a témám szempontjából összevetni a három szerződés-típust.

Mindhárom szerződés esetében az eltartott valamilyen juttatást – természetbeni, vagy pénzbeli ellátást kap. Tartós ápolás szempontjából főszabályként a legjobb megoldás a természetben nyújtott tartás – amely a tartási szerződésnél és a tartás fejében megkötött öröklési szerződés esetén fordulhat elő. Az életjáradéki szerződés, vagy az életjáradék fejében megkötött öröklési szerződés pénzbeli ellátása pusztán abban az esetben kínálkozik jó megoldásnak, ha a tartásra nincs lehetőség valamilyen oknál fogva, így a tartós ápolásra szoruló személy e juttatásból, vagy az esetlegesen meglévő megtakarításait kiegészítve esetlegesen ápolót fogadhat.

Tartási szerződést, illetve életjáradéki szerződést főszabályszerűen nem közei hozzátartozóval kötik, viszont az öröklési szerződést, akár saját gyermekével is kötheti az ápolásra szoruló, sőt a Ptk. rendelkezése értelmében, azon gyermekek, akik nem akarnak, nem tudnak gondoskodni szüleikről, nem tarthatnak igényt a köteles részre sem.

A tartási szerződés, életjáradéki szerződés esetén a tartás ellenértéke a szerződés aláírásakor átszáll az eltartóra, aki ezzel megszerzi a vagyon tulajdonjogát. Az öröklési szerződésnél ugyanez a vagyon csak az örökhagyó halála után száll át az öröklési szerződésben megnevezett örökösre. Így az öröklési szerződés nagyobb fokú biztonságot jelenthet az eltartott számára. Bár a tartási, életjáradéki szerződés esetén is lehetőség kínálkozik helyzetének megerősítésére – ha a tartás, életjáradék ellenértéke ingatlan – azzal, hogy tartási jogot jegyezzenek be az ingatlan-nyilvántartásba, melynek alapján, a tartás elmulasztása esetén az eltartott az ingatlanból kielégítést kereshet.

Mindhárom szerződés az eltartott haláláig tart, azaz tartós szerződésekről beszélhetünk. Amennyiben az eltartó meghal, csak az öröklési szerződés szűnik meg formálisan,³⁶ a tartási, életjáradéki szerződés esetén a tartási kötelezettség átszáll az örökösökre, addig a részig ameddig a kötelezett haláláig nyújtott tartás nem fedezi az ellenértéket.

Mindezek értelmében látható, hogy az öngondoskodás lehetőségeként felvett tartási, életjáradéki, illetve öröklési szerződések számos esetben megfelelően kezelik azon időskorú személyek helyzetét is, akik tartós ápolásra szorulnak, de mégsem nyújtanak erre a problémára teljes körű, biztos megoldást.

1.1.3. Saját forrásból (nyugdíj, megtakarítás, ingatlan stb.) ápoló felfogása

Az ápolás jelenlegi piaci árai – a szolgáltatás időtartamától és jellegétől függően – sokfélék, azonban általánosságban elmondható, hogy nagy anyagi megterhe-

³⁶ Vékás Lajos álláspontja szerint ilyen esetben kétféle jogi megoldás létezik, vagy újabb öröklési szerződést köt az örökhagyó a szerződéses örökös fél örököseivel, vagy megfelelő kielégítést nyújtva elszámol velük. Uo.

lést jelenthetnek. Viszonyításként például egy 24 órás ápolás havi összege 250.000 Ft és 780.000 Ft között mozog.³⁷

Érdekességgént jegyzem meg, hogy pontosan a magas piaci árak vezettek oda Ausztriában, hogy illegálisan fogadnak fel az idős emberek külföldi – legnagyobb többségben szlovák és cseh állampolgárságú – ápolókat.³⁸

1.1.4. Civil szervezetek, vagy vallási, illetve egyéb jellegű közösségek segítsége

E szervezetek, közösségek tevékenysége alapvetően három irányú lehet.

Egyrészt ezen fórumok leginkább lelkiileg tudják segíteni az ápolásra szoruló időskorú személyeket. A lelki támasz nagyon fontos szerepet játszhat abban, hogy a magány negatív hatásait enyhítsék.

Másrészt a szervezetek, közösségeken belül szerveződő önkéntes munkát végzők azok, akik nemcsak lelki támaszt, hanem konkrét fizikai segítséget is tudnak nyújtani. E tevékenység azonban nem ad biztos megoldást, sok esetben az önkéntes feladatvállalások kezdeti lelkesedése alábbhagyhat, illetve nem kérhető számon e tevékenység elmaradása, hiszen önkéntesen vállalták a plusz terheket.

Harmadsorban e szervezetek jól megszervezett módon, sok embert tudnak megmozgatni – akár eseti, vagy rendszeres – adománygyűjtés érdekében.

1.2. A hozzátartozó lehetőségei

A hozzátartozó lehetőségei egyfelől, hogy saját maga ápolja az időskorú személyt, másfelől saját forrásból ápolót fogadjon fel, harmadrészt a civil szervezeteket, vagy vallási, illetve egyéb jellegű közösségeket hívja segítségül.

Az egyéni gondoskodás jogi mozgásterét közvetlenül a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (továbbiakban: Mt.) jelöli ki, azáltal, hogy rögzíti a munkavállalók azon lehetőségét, miszerint közeli hozzátartozójuk ápolása esetén fizetés nélküli szabadságot kapnak. A közvetlen jogi határvonal-kijelölés e lehetősége tekintetében csak az aktuálisan munkaviszonyban álló munkavállalókat érinti. Amennyiben pedig nincsen munkája az adott személynek – hacsak nem milliommossal állunk szemben – adódik a kérdés, miből tudja önmagát ellátni, és az ápolásra szorulóval gondoskodni.³⁹

Az egyéni gondoskodás jogi keretére közvetve vannak hatással az ápoló felvételének lehetőségénél a megtakarítási hajlandóság és képességet befolyásoló jogszabályok – hiszen arról a hozzátartozónak saját forrásokból (megtakarí-

³⁷ A piaci árak megtalálhatók <http://www.haziapolas.hu/csomagjaink.htm>

³⁸ Keleti nővérek. HVG Online, 2006. szeptember 16. <http://hvg.hu/hvgfriss/2006.37.aspx> (Letöltés dátuma: 2006. szeptember 25.)

³⁹ Egyik lehetőség a Szocvtv. által szabályozott ápolási díj igénybevétele, amelyről kicsit bővebben az állami út által nyújtott megoldásoknál írok.

tás, jövedelem) kell gondoskodnia – azok, amelyek pénzügyi, gazdasági folyamatokat (közterhek mértéke, adókedvezmények, bérek alakulása, nyugdíjak értéke stb.) szabályoznak.⁴⁰ Közvetett jogi befolyásolásról beszélhetünk a civil szervezetek tekintetében az alapításuk, működésük, és támogatásaikról szóló jogszabályok,⁴¹ továbbá a vallási közösségek alapításának és tevékenységének anyagi feltételeiről szóló jogszabályok⁴² vonatkozásában. Viszont az egyéni gondoskodás azon lehetőségéről, hogy az egyéb közösségek (például nem egyházi, de egy adott vallási irányban elkötelezett közösségek, vagy lakóhelyi szerveződések, vagy baráti közösségek) segítségét vegyék igénybe, a jog nem rendelkezik.

1.2.1. Saját maga ápolja az időskorú személyt

Ha a munkavállaló ápolásra szoruló hozzátartozóját saját maga kívánja ápolni az Mt. 139. § (1) bekezdése fizetés nélküli szabadságot biztosít kötelező jelleggel számára, azonban csak a közeli hozzátartozók viszonyában.⁴³

Az ápolás tekintetében az Mt. szerint közeli hozzátartozónak kell tekinteni a házastársat, az egyenes ágbeli rokont, a házastárs egyenes ágbeli rokonát, az örökbe fogadott, mostoha és nevelt gyermeket, az örökbefogadó, a mostoha és a nevelőszülőt, a testvért, valamint az élettársat. Fontos kiemelni, hogy az Mt. nem alkalmazza a Ptk. 685. § b) pontja által meghatározott közeli hozzátartozó fogalmat, ugyanis a Ptk. nem tekinti közeli hozzátartozónak a házastárs egyeneságbeli rokonát, valamint az élettársat.

A fizetési szabadság igénybevétele a munkavállaló kérelmére történik, és a munkáltatónak nincs mérlegelési jogköre abban a tekintetben, hogy engedélyezi-e a fizetés nélküli szabadságot vagy sem, ennek engedélyezése kötelező a munkáltató számára. A fizetés nélküli szabadság az ápolás idejére, de legfeljebb két évre jár.

Ha a munkavállaló nem közeli hozzátartozót kíván tartósan ápolni, akkor is igénybe vehet fizetés nélküli szabadságot, de ebben az esetben a munkáltatónak

⁴⁰ Számtalan jogszabály felsorolható e témakörben, így például – az előzőekben is felsorolt – a Tbj. törvény, vagy a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény, vagy a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 316/2005. (XII. 25.) kormányrendelet.

⁴¹ Így a korábbiakban bemutatott egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényt, és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényt, valamint a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvényt kell kiemelni e témakörben.

⁴² A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény, és az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény érdemel kiemelés.

⁴³ Jelen tanulmány az ápolás esetén igénybe vehető fizetés nélküli szabadság azon esetére koncentrál, amikor időskorú személy tartós ápolását látja el a közeli hozzátartozó, így a munkavállaló gyermekének ápolásának esetével nem kívánok foglalkozni. A munkajog szempontjából pedig kevés relevanciával bír annak az esete, hogy egy időskorú munkavállaló időskorú gyermekét tartósan ápolja.

szabad mérlegelési lehetősége van, hogy a fizetés nélküli szabadságot kiadja-e, illetve milyen időtartamban.⁴⁴

A tartós ápolás azt jelenti, hogy az ápolás időtartama előreláthatólag 30 napot meghaladja. A tartós otthoni ápolás szükségességét, előrelátható tartamát és annak fennállását az ápolásra szoruló személy kezelőorvosa igazolja, azaz a fizetés nélküli szabadság igénybevételénél ez nem lehet egyéni döntés.

A fizetés nélküli szabadság alatt az ápolást a munkavállalónak személyesen kell ellátnia. Ennek értelmében, ha fizetett ápolót vesz igénybe, nem jogosult e szabadságra. Ennél a pontnál – hasonlóan a tartási, életjáradéki, vagy öröklési szerződéshez – az a felvetés körvonalazódik, hogy mennyire képes a hozzátartozó ápolási szakértelem nélkül megfelelő feltételeket teremteni a tartósan ápolásra szoruló személy számára.

Az Mt. 90. § (1) bekezdés c) pontja alapján a közeli hozzátartozó otthoni ápolása céljából kapott fizetés nélküli szabadság időtartamához felmondási védelem társul. Így a munkáltató nem szüntetheti meg rendes felmondással a munkaviszonyt ennek időtartama alatt, valamint a tartós ápolás viszonylatában – mivel a tartós ápolás fogalmából eredően a felmondási védelem időtartama a 30 napot szükségképpen meghaladja – a felmondási idő a felmondási védelem időtartamát követően 30 nap elteltével kezdődhet el. A felmondási védelem lejártát követően a felmondást már másnap lehet közölni, de a felmondási idő nem kezdődhet el azonnal, hanem csak a felmondási védelem lejártát követő 30 nappal később. E szabályozás az ápolást végző munkavállaló helyzetét igyekszik erősíteni.

Mivel fizetés nélküli szabadságot ír elő az Mt., így a munkavállaló díjazásban ezen időtartam alatt nem részesül. Megélhetését más módon kell biztosítani, ennek egyik lehetősége, hogy saját forrásból fedezi a megélhetés és ápolás költségeit, a másik lehetősége, hogy áttér az állam által szervezett útra, és a Szocvtv. által nyújtott ellátást, például ápolási díjat⁴⁵ vesz igénybe.

A fizetés nélküli szabadság leteltével a munkavállaló vissza tud menni dolgozni. Nagy segítség, hogy nem kell új munkahelyet keresnie, sőt a fizetés nélküli szabadság ideje alatt igénybe nem vett szabadságát is kiveheti.⁴⁶ Ez a lehetőség akkor is megilleti a munkavállalót, ha bármilyen okból – például ápoltság miatt meggyógyul, vagy esetleg meghal stb. – az előzetesen bejelentett, megállapított fizetés nélküli szabadság letelte előtt kíván visszamenni dolgozni. E lehetőség biztosítása a munkáltatóknak nem mindig egyszerű feladat – például, ha a munkakört határozott idejű munkaszerződés segítségével töltötte be,

⁴⁴ Fontos rendelkezés azonban, hogy felmondási tilalom csupán a kötelező jelleggel kiadásra kerülő fizetés nélküli szabadság tartamára jár, így erre az esetre nem terjed ki.

⁴⁵ Az ápolási díj összege azonban alacsony. A Szocvtv. 44. §-a értelmében öregségi nyugdíj legkisebb összegének 80–100–130 %-a. 2007-ben az öregségi nyugdíjminimum 27.130 Ft.

⁴⁶ Az Mt. úgy rendelkezik, hogy ki kell adnia az igénybe nem vett rendes szabadságot is, bár arról nem rendelkezik, hogy azonnal, mintegy a fizetés nélküli szabadság idejének meghosszabbításaként.

ebben az esetben nagyon hasznosnak ígérkezhet például az igénybe nem vett rendes szabadság kiadása.

Probléma viszont akkor merül fel, ha a tartósan ápolást igénylő személy a fizetés nélküli szabadság ideje alatt mégsem gyógyul fel – ami nagyon gyakori az időskorú személyek esetén, hogy sokszor halálukig tartósan ápolásra szorulnak – így munkahelyére a munkavállaló nem tud visszamenni. Így bizony előfordulhat az az eset, hogy a munkavállaló huzamosabb időre kiesik a munkaerőpiacról, majd miután visszamenne dolgozni, már nem a legjobb esélyekkel indul a munkahelyekért folytatott versenyben. Sőt – kivéve például az ápolási díj folyósításának esetét – ezen időszak szolgálati idő, biztosítási idő szempontjából is kieshet az ápolást végző személy számára.

Jövőbeli tervek között szerepel, hogy munkaviszonyként szabályozzák az otthonápolást. A Szociális és Munkaügyi Minisztérium elképzelése szerint az otthonápolást atipikus foglalkoztatásnak minősítenék, és így az ápolás időtartama munkaviszonyban töltött időnek számít majd. Ugyanakkor – mivel a konstrikcióban nincs munkaadó – várhatóan az ápolói díj mellé nem társul majd szabadság és táppénz.

1.2.2. Saját forrásból ápoló felfogadása

Ugyanazon piaci árak érvényesek, mintha az ápolásra szoruló egyén fogadna fel ápolót.

1.2.3. Civil szervezetek, vagy vallási, illetve egyéb jellegű közösségek segítsége

A civil szervezetek, vagy vallási, illetve egyéb jellegű közösségek segítségéről ugyanazokat lehet elmondani, amit korábban az ápolásra szoruló egyén esetén már ismertettem.

Összegzésként elmondható, hogy az egyéni (ön)gondoskodás kötelező érvényű jogi szabályozása nem szükséges, addig a pillanatig, amíg az állam nyújt alternatívákat egy szociális kockázat – jelen esetben az időskorú személyek tartós ápolásának kockázata – kezelésére. Ha az állam nem nyújt semmilyen alternatív megoldást, akkor szükségessé válhat az egyéni (ön)gondoskodás kötelező jogi szabályozása, de ezzel egyidejűleg a valódi egyéni (ön)gondoskodás megszűnne.

A tartós ápolás kezelésének egyéni (ön)gondoskodási formái esetében a legtöbb, amit tehet az állam, hogy közvetett, vagy közvetlen jogi eszközökkel segíti az öngondoskodási kedvet.

Más szempontból megközelítve, mivel ma Magyarországon e szociális kockázat állami úton történő valódi kezelése inkább csak terv szintjén létezik, ezért minden állampolgárnak jól felfogott érdeke kell (kellene), hogy legyen a tartós ápolás kockázatának kezelése. Látható azonban, hogy az öngondoskodás leg-

jobb és leggondosabb szándék ellenére sem – vagy csak nagyon keveseknek – nyújt megfelelő megoldást erre a problémára.

2. Állam által szervezett ellátások

Az állam által szervezett út azon ellátások összefoglaló elnevezése, amelyek jelenleg, kisebb-nagyobb mértékű segítséget nyújthatnak vagy az ápolásra szoruló egyén számára, vagy annak hozzátartozójának Magyarországon.

Mielőtt bemutatnám a jelenlegi állam által szervezett ellátásokat, azok jogi vetületét vizsgálom meg, ahogyan azt az egyéni (ön)gondoskodás bemutatásánál is megtettem.

Az egyéni (ön)gondoskodás jogi vetületének ismertetésekor már kifejtettem, az emberi jogok második generációjának megjelenése óta az államoknak felelősséget kell vállalniuk állampolgáraik szociális jogainak érvényesülése érdekében. Ezt a kötelezettséget sem a jogelmélet,⁴⁷ sem a joggyakorlat⁴⁸ nem kérdőjelezi meg. Ennek értelmében minden demokratikus jogállam alkotmánya, így a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szól 1949. évi XX. törvény (továbbiakban: Alkotmány) is rögzíti a szociális biztonsághoz⁴⁹ és az egészség védelméhez való jogot,⁵⁰ amelynek biztosítása az állam kötelezettsége. E kötelezettség megléte a tartós ápolás kockázatával szemben is egyértelmű, azonban kérdéses annak mértéke.

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése kimondja, hogy a „Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz”, és a szociális kockázatok bekövetkezése esetén – így az öregség szociális kockázata esetén is – „megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak”. A „megélhetésükhöz szükséges ellátással” kapcsolatosan az Alkotmánybíróság általános alkotmányos követelményként rögzítette,⁵¹ hogy az Alkotmány által meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Mivel az Alkotmány úgy rendelkezik,⁵² hogy a szociális biztonsághoz való jogot, mint megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot az állam a társadalombiztosítás útján, és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg, így mind a társadalombiztosítási, mind a szociális ellátások vonatkozásában is érvényesülni kell, kellene az emberi méltósághoz való jog megvalósulását garantáló megélhetési minimum.

⁴⁷ Bár ennek alapjáról és természetéről számos, gyakran eltérő következtetésre jutó jogelméleti munka született.

⁴⁸ Az állam ez irányú felelősségvállalására eltérő modellek alakultak ki Európában, illetve e modellek alkalmazásának részaránya változott Magyarországon is a történelem különböző szakaszaiban.

⁴⁹ Alkotmány 70/E. §.

⁵⁰ Alkotmány 70/D. §.

⁵¹ 32/1998. (VI. 25.) AB határozat.

⁵² Vö. Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése.

Mivel állami út által biztosított ellátásokról van szó, ezért ezen ellátások közvetlen jogi szabályozottsága nem kérdéses.

Az ellátások legnagyobb részét a Szocvtv. tartalmazza, így mondhatjuk, hogy ez a törvény jelöli ki főszabályszerűen a jogi keretet a tartós ápolás kezelésének állami útján.

A Szocvtv. rászorultsági alapú ellátásaihoz kötődik, hogy az Alkotmánybíróság szerint⁵³ a rászorult személy állam (közösség) általi eltartása ott lép be, ahol az egyéni (ön)gondoskodás lehetősége már nem áll fenn. Azaz mindaddig, amíg valaki – akár saját, akár az adott személy eltartására köteles személy – megfelelő jövedelemmel, vagyonnal rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben ellátásra jogosult, szociális ellátást nem kaphat, így nem minősül rászoruló személynek.

Jogfilozófiai kérdésként azonban fel kell tennünk azt a fontos kérdést, hogy miért pusztán a vagyon és jövedelem oldaláról közelítik meg az egyéni gondoskodás lehetőségét, amikor közvetett módon más eszközök is rendelkezésre állnak az egyén szociális kockázata – jelen esetben a tartós ápolás – következményeinek enyhítésére. Felmerülhet-e a jogszerű elszámoltatás kötelezettsége az állam (közösség) részéről az adott egyén vonatkozásában, hogy megtette-e a tőle elvárható gondosságot. Ezzel vissza is kanyarodtunk az egyéni (ön)gondoskodásnál leírtakhoz, mely szerint az egyének saját és hozzátartozóik gondoskodása csupán lehetőség, és nem kötelezettség. Így elszámoltatásra sincs jogi alapja⁵⁴ a közösségnek, ez a tény viszont tovább erősítheti a rendszer igazságtalanság-érzetét.

Ha a tartós ápolásra nézve létezne ma Magyarországon biztosítási típusú rendszer, akkor elegendő lenne annak megvizsgálása, hogy az adott egyén részt vett-e ebben a rendszerben, illetve ha nem, miért nem.

Röviden bemutatom az állami út jelenlegi ellátásait.⁵⁵

2.1. Saját jogon megszerzett ellátások

A saját jogon megszerzett ellátások olyan ellátások együttes elnevezése, amelyeket az ápolásra szoruló időskorú személy jelenleg az állami szociális rendszerből igénybe tud venni. Két csoportra bonthatók ezen ellátások – a biztosítási típusú társadalombiztosításból, valamint a segélyezési típusú szociális ellátások köréből igénybe vehető ellátásokra.

⁵³ 867/B/1997. AB határozat.

⁵⁴ Meg kell jegyezni, ha lenne is jogalap az elszámoltatásra, annak tárgyi és személyi feltételeinek megteremtése hatalmas pénzeket emésztene fel, bár esetleg ebben a folyamatban lehetne a civilszervezetek szerepét növelni.

⁵⁵ Jelen munkámban nem nevesítem az állam által nyújtott ellátások között a nyugdíjrendszer ellátásait. Ezen ellátások elsődleges célja nem az esetleg tartós ápolási periódusok áthidalása, természetesen szolgálhatnak a tartós ápolás következményeinek enyhítésére.

2.1.1. Egészségügyi szolgáltatásra jogosultság

A társadalombiztosítás a Tbj. törvény értelmében egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot biztosít⁵⁶ az idősök számára. Lefedve az idősök legnagyobb százalékát azáltal, hogy nyugdíjellátásban,⁵⁷ vagy nyugdíjszerű ellátásban⁵⁸ részesülő személyek számára alanyi jogosultsággal állapítja meg az egészségügyi szolgáltatásokra való jogosultságot.

Sőt, 2007. április 1-jétől a Tbj. törvény rászorultsági típusú ellátásra való jogosultságot épített a biztosítási típusú rendszerben azáltal, hogy egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot ad a reá irányadó nyugdíjkorhatárt betöltött azon személyek számára, akik jövedelme nem haladja meg a minimálbér 30 %-át.

Ez a jogosultság lehetőséget biztosít az idősök számára, hogy egészségügyi problémájukkal kapcsolatosan tanácsot kérjenek, azt kivizsgálthassák, és gyógyíthatassák.

Azonban e lehetőség a tartós ápolás csupán felszíni problémáit tudja kezelni, hiszen nem biztosít ellátást az ápolás időben hosszan elnyúló időszakára.

2.1.2. Szociális jellegű ellátások

A Szocvtv. sorolja fel, és szabályozza a szociális ellátásokat. A szociális ellátásokat 3 főcsoportba soroljuk – pénzbeli ellátások,⁵⁹ természetbeni ellátások, személyes gondoskodás körébe tartozó ellátások. Minden csoportban találhatunk olyan ellátási formát, amely esetlegesen szolgálhat a tartós ápolás kockázatának enyhítésére.

A pénzbeli ellátások közül az átmenti segílyt emelem ki.

A természetbeni ellátások közül a közgyógyellátással, valamint az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság megállapításával foglalkozom.

A személyes gondoskodások csoportját két alcsoportra bonthatjuk – alapszolgáltatások, valamint szakosított ellátások. Az alapszolgáltatások közül a házi segítségnyújtás, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, és a nappali ellátás szerepét kívánom bemutatni. A szakosított ellátási formák közül az idősök otthona, és az időskorúak gondozóháza érdemel a tartós ápolás szemszögéből figyelmet. A személyes gondoskodás kapcsán ki kell emelnem, hogy ezen ellátások egyike sem térítésmentes, azaz igénybevételekhez térítési díjat kell fizetni. E térítési díj a jogosult havi jövedelméhez igazodó összeg,⁶⁰ amely főleg a tartós

⁵⁶ Vö. Tbj. 16. §.

⁵⁷ Például saját jogú nyugdíjasok számára. Vö. Tbj. 16. § (1) bekezdés b) pontja.

⁵⁸ Példaként említhető az időskorúak járadékában részesülő személy egészségügyi szolgáltatásra jogosultsága. Vö. Tbj. 16. § (1) bekezdés h) pontja.

⁵⁹ Tanulmányomban nem kezelem külön csoportként azon pénzbeli ellátásokat, amelyek akár természetben is nyújthatók.

⁶⁰ Például a Szocvtv. 117. § (2) bekezdése értelmében a nappali ellátás térítési díja nem haladhatja meg a jogosult havi jövedelmének 30 %-át, tartós elhelyezés térítési díja nem haladhatja

elhelyezést nyújtó intézmények által szervezett szolgáltatások igénybevételét korlátozhatja. A térítési díj megfizetése alól csak igen szűk körben ad mentesülési lehetőséget a Szocvtv.⁶¹

A területi korlátokat szem előtt tartva ezen ellátásokat röviden mutatom be, a tartós ápolás kockázatkezelésének módjait vizsgálva kiemelem azok jelentőségét, illetve rámutatok hiányosságukra.

Előjáróban érdekességgként emelem ki, hogy annak ellenére, hogy a Szocvtv. számos ellátást biztosít az időskorúak számára, nem határozza meg az időskorú személyek fogalmát. Az egyes ellátásoknál meghatározott jogosulti kör leírásából lehet visszakövetkeztetni csupán, hogy a Szocvtv. időskorúaknak a nyugdíjkorhatárt betöltött személyeket tekinti.⁶²

a) Átmeneti segély

Az átmeneti segély a „létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére”⁶³ nyújt segítséget. Az átmeneti segély jogosulti körének pontosítását a települési önkormányzat képviselő-testülete végzi el, önkormányzati rendeletbe rögzítve azt.

Ez az ellátás, ahogy neve és a fenti fogalmi meghatározása is mutatja csupán időleges, átmeneti segítséget jelent, ráadásul viszonylag szűk körnek⁶⁴ állapítható meg és az összege – segélyezési típusú ellátás révén – alacsony pénzbeli értéket jelent.

Meg kell említenem, hogy a Szocvtv.⁶⁵ úgy rendelkezik, hogy „elsősorban azokat a személyeket indokolt átmeneti segélyben részesíteni, akik önmaguk, illetve családjuk létfenntartásáról más módon nem tudnak gondoskodni, vagy alkalmanként jelentkező többletkiadások, különösen betegség, elemi kár miatt anyagi segítségre szorulnak”. Azonban felmerül a kérdés, hogy az egyéni szinten jelentkező – korábbiakban ismertetett – ápolási költségek mennyiben minősülhetnek „létfenntartási költségeknek”, valamint, ha annak minősülnek is két-

meg a jogosult havi jövedelmének 80 %-át. Igaz ugyan, hogy a Szocvtv. a térítési díjak maximumát rögzíti, de a gyakorlatban ezen ellátások igénybevételének díja e törvényi maximum körül alakul, főleg az állami támogatás mindinkább háttérbe szorulása óta.

⁶¹ Ingyenes ellátásba részesítik azt a jogosultat, aki jövedelemmel nem rendelkezik, vagy bentlakásos intézményben él, jövedelemmel, vagyonnal nem rendelkezik, és tartásra, gondozásra köteles és képes hozzátartozója nincs. Szocvtv. 114. § (3) bekezdés.

⁶² A nyugdíjkorhatár mindig az adott személyre irányadó nyugdíjkorhatár betöltését jelenti itt is természetesen.

⁶³ Szocvtv. 45. § (1) bekezdés.

⁶⁴ „Az átmeneti segély esetén az ellátás megállapításánál figyelembe vehető egy főre számított családi jövedelemhatárt az önkormányzati rendeletében úgy kell szabályozni, hogy az az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegénél, egyedül élő esetén annak 150 %-ánál alacsonyabb nem lehet.” Szocvtv. 45. § (2) bekezdés.

⁶⁵ Szocvtv. 45. § (4) bekezdés.

seges, hogy az önkormányzatok át tudnák vállalni akárcsak egy helyi polgár ilyen mértékű kiadásait.⁶⁶

b) Közgyógyellátás

A közgyógyellátás egy olyan, a jegyző által kiadott hatósági igazolvány, amelynek segítségével a jogosult egy meghatározott keret erejéig⁶⁷ térítésmentesen juthat a társadalombiztosítás által támogatott gyógyszerekhez, gyógyászati segédeszközökhöz, gyógyászati ellátásokhoz.

Ez habár nagy segítséget jelenthet az időskorúak egészségügyi kiadásainak csökkentésében, de a közgyógyellátási igazolvány csak szociálisan rászorult személy számára⁶⁸ állapítható meg, amely leszűkíti a jogosultak körét.

c) Egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság megállapítása

A települési önkormányzat polgármestere a szociálisan rászorult személy⁶⁹ számára az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele céljából hatósági bizonyítványt állít ki.

Habár a jogosulti kör a szociális rászorultság révén szűkre szabott, mégis ez a rendelkezés kifejezetten jó. Hiszen egyébként a társadalombiztosítás egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot biztosít a nyugdíj, és nyugdíjszerű ellátásban részesülők számára, így e rendelkezéssel lefedhető a társadalombiztosítási jogszabály hatálya alól kimaradó időskorúak köre.

d) Házi segítségnyújtás, illetve jelzőrendszeres házi segítségnyújtás

Házi segítségnyújtás keretében a szolgáltatást igénybe vevő személy saját lakó-környezetében biztosítják az önálló életvitel fenntartása érdekében szükséges ellátást – például az alapvető gondozási, ápolási feladatok elvégzését, az ellátott és lakókörnyezete higiéniai körülményeinek megtartásában való közreműkö-

⁶⁶ Ahhoz azonban nem fér kétség, hogy az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához elengedhetetlenül szükséges lenne ezen kiadások fedezetének megoldása. Jól látható, hogy jelenlegi jogi gyakorlatból mennyire hiányzik ez az alkotmányos elv állami teljesítése.

⁶⁷ Az egyéni gyógyszerkeret összege 2007-ben legfeljebb 12.000 Ft. Vö. a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény 63. § (1) bekezdése.

⁶⁸ Szocvtv. 50. § (1)-(3) bekezdései sorolják fel a jogosultak körét. Például az a személy lehet erre jogosult, aki hadigondozott, vagy nemzeti gondozott, vagy akinek a rendszeres gyógyító ellátás költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a 10 %-át meghaladja, feltéve, hogy családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem éri el az öregségi nyugdíjminimum összegét, egyedül élő esetén 150 %-át.

⁶⁹ Annak a személynek állapítják meg a szociális rászorultságát, akinek családjában az egy főre jutó havi jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, illetve egyedül élő esetén az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-át nem haladja meg, és nem rendelkezik vagyonnal. Szocvtv. 54. § (1) bekezdés.

dést, a veszélyhelyzetek kialakulásának megelőzésében, illetve azok elhárításában való segítségnyújtást.

A házi segítségnyújtást is szociálisan rászorult személy veheti igénybe, azonban a Szocvtv. ezen ellátás vonatkozásában rugalmasan határozza meg, hogy ki minősül ilyen személynek. „A házi segítségnyújtás igénybevétele szempontjából szociálisan rászorult az, akinek egészségi állapota indokolja a szolgáltatás biztosítását.”⁷⁰ Így a jogosulti kör már viszonylag tágabb, mint a fenti ellátások vonatkozásában.

A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás egy speciális fajtája a házi segítségnyújtásnak, amely nemcsak az önálló életvitel fenntartásának segítésére, hanem segélyhívó készülék használatával a krízishelyzetek elhárítására is alkalmas.

Ezt az ellátást kifejezetten az időskorú személyek számára dolgozták ki. Így a jogosultság megállapításához nemcsak az egészségi állapot, hanem 65 év feletti életkor is szükséges.

Mindkét ellátásról elmondható, hogy a tartós ápolás kockázat-kezelésének alapvető fontosságú ellátásai, azonban a jogosultság igénybevételenek korlátja a megszervezett házi-, valamint jelzőrendszeres segítségnyújtási hálózat teljesítőképessége, ami természetesen véges.

e) Nappali ellátás

A Szocvtv. 65/F. § értelmében nappali ellátás keretében gondozzák az időskorú személyeket, akik saját otthonukban élnek ugyan, de szociálisan és/vagy mentálisan támogatást igényelnek, önmaguk ellátására csak részben képesek.

Napközben – legalább napi 6 órát – ebben az intézményben tartózkodhatnak, étkezhetnek, társas kapcsolatokat alakíthatnak ki, és alapvető higiéniai szükségleteiket kielégíthetik, egészségügyi alapellátást szerveznek számukra, és segítséget nyújtanak a szakellátások igénybevételehez.

Ezen intézmények nagy segítséget nyújthatnak az időskorúak számára, azonban az intézmény szociális szolgáltatásából adódóan, igénybevételehez még mindig erős negatív érzés tapad.

A tartós ápolás szemszögéből nézve inkább a hozzátartozók számára nyújthat ez a szolgáltatás segítséget, abban a tekintetben, hogy a munkaidő alatt gondoskodhassanak szeretteik elhelyezéséről. E szolgáltatás férőhelyeinek száma korlátozott.⁷¹

f) Időskorúak gondozóháza

A Szocvtv. 82. §-a alapján az időskorúak gondozóháza azon időskorúak számára nyújt átmeneti elhelyezést, akik például betegségük miatt időlegesen nem tud-

⁷⁰ Szocvtv. 63. § (4) bekezdés.

⁷¹ Ennek versenypiaci megjelenése a kanadai nagyszülő-megőrző, amelyről korábbiakban írtam.

nak önmagukról gondoskodni. E szolgáltatás keretében teljes körű ellátást biztosítanak számukra – legalább háromszori étkeztést, szükséges ruházatot, mentális gondozást, egészségügyi ellátást, lakhatást.

Hátránya, hogy legfeljebb 1 évig vehető igénybe, bár ez az időtartam az intézmény orvosának szakvéleménye alapján egy alkalommal, további 1 évvel meghosszabbítható. Ilyen viszonylag rövid igénybevételi időtartam nem elégséges a tartós ápolás – sokszor egészen halálig fennálló – kockázatának kezelésére, és az intézményi keretek sem képesek a tömeges igényeket kielégíteni.

g) Idősek otthona

Az idősek otthona a Szocvtv. 68. § szerint, teljes körűen – legalább háromszori étkeztést, szükséges ruházatot, mentális gondozást, egészségügyi ellátást, lakhatást – gondoskodik az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes idősekről. Elsődlegesen azon idősek ápolása és gondozása történik ezen intézményekben, akiknek az állapota nem igényel rendszeres gyógyintézeti kezelést.

A tartós ápolás kockázatának kezelésének intézményes ellátása lehetne e szolgáltatás, azonban az egyén, illetve törvényes képviselője által fizetendő térítési díj önmagában is nagyon magas, amely még kiegészülhet az „átlagot jóval meghaladó minőségű” elhelyezési körülményekért kért egyszeri hozzájárulás összegével, illetve személyi térítési díj-pótlékkal is. A gyakorlatban azonban az „átlagot jóval meghaladó minőségű” ellátás lenne az, amely az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához szükséges lenne.

Az idősek otthonának férőhelyei is korlátozottak, így a tömeges igények kielégítésére nem alkalmasak.⁷²

2.2. Hozzá tartozói jogon járó ellátás

A hozzátartozó számára az állam két esetleges lehetőséget biztosít, amelyek segélyezési típusú ellátások, tehát rászorultság esetén vehetők igénybe, így az igénybevevők köre leszűkül. Ez a két ellátás az átmeneti segély, illetve ápolási díj.

⁷² Viszonyításként Csongrád megyében 19 idősek otthona működik, 2.060 fős férőhellyel, az időskorúak száma pedig ennek többszöröse, 2005-ös adatok szerint 41.100 főre tehető számuk. Az idősek otthonával kapcsolatos adatok a http://www.csaladinet.hu/kisokos/idossek_otthona/idossek_otthona_-_csongrad/ webhelyen, az idősek számára vonatkozó adatok a <http://www.csongrad-megye.hu/onkorm/kozgyul/20040429/4042916a.doc> weboldalon érhetők el.

2.2.1. Átmeneti segély

Az átmeneti segély szabályozásai megegyeznek a saját jogú ellátásoknál korábbiakban kifejtettekkel.

2.2.2. Ápolási díj

Az ápolási díj a Szocvtv. által nyújtott olyan pénzbeli ellátási forma, amelyet kizárólag nagykorú személy számára állapítanak meg, ha tartósan gondozásra szoruló hozzátartozójának⁷³ – főszabály szerint nagykorú személy, de megállapítható kiskorú személy ápolása, gondozása esetén is – otthoni ápolását végzi. Az ápolási díjra való jogosultság megállapításának szigorú szabályai vannak. Például, hogy az ápolást végző személy az ápolási díj összegét meghaladó mértékben rendszeres pénzellátásban nem részesülhet.

Az ápolási díj hátránya, hogy összege nagyon alacsony – attól függően, hogy nagykorú, vagy kiskorú személy, vagy fokozott ápolást igénylő személy gondozását végzi – az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80–100–130 %-a.⁷⁴

Összefoglalóan megállapítható, hogy ma Magyarországon a tartós ápolás kockázatának kezelése érdekében az állami út nem teljesíti az Alkotmányból folyó kötelezettségét, hogy e kockázatra, az egyének számára a „megélhetésükhöz szükséges ellátást” biztosítsa, amely alapvető az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

A tartós ápolás kockázatkezelésének jelenlegi módozatait összegezve nyilvánvaló, hogy sem az egyéni (ön)gondoskodás, sem az állam által szervezett ellátások keretében nincsenek olyan egymást támogató, szinte mindenki számára elérhető, minden igényt kielégítő megoldások, amelyek segítségével aggodalom nélkül tekinthetnénk életutunk esetleges, tartós ápolásra szoruló időszakaira.⁷⁵

Zárszó

Európában – így Magyarországon is – az előregedés demográfiai folyamatának hatásaként az idős személyek tartós ápolásának kérdése növekvő jelentőséggel bír. Minden tagállam jelenleg a demográfiai változások felé fordul annak érdekében, hogy megtalálják a szociális rendszerük átalakításának azt a módját, amely leghatékonyabban és leggyorsabban képes megoldani ezt az újsze-

⁷³ Hozzátartozói minőség megállapítására a Ptk. 685. § b) pontja az irányadó.

⁷⁴ Összege 2007-ben az ápolási díj 21.704–27.130–35.269 forint lehet.

⁷⁵ Illetve nem biztosított a hozzátartozók nyugalma sem, KRÉMER BALÁZS szavaival „a családtag lelkiismeret-furdalások és szorongások nélkül munkát vállalhat, mert tudhatja, tisztességes ellátást kap [hozzátartozója].” KRÉMER 2003, 5. p.

rű problémát. Nemcsak az állam, hanem családok, közösségek próbálnak alkalmazkodni az új fejlődési irányvonalhoz annak érdekében, hogy megfelelhessenek az idős személyek tartós ápolás iránti igényének.

E téma rendkívül összetett, így nem pusztán jogi téma, hanem a probléma hátterének feltérképezését és a megoldási útkeresést tekintve egyben szociológiai, demográfiai, gazdasági, valamint politikai téma is. Így a fejlődés egyenetlen, mivel az gyakran a hatályos jogszabályok, a gazdasági és munkaerő-piaci szabályok komplex átalakítását igényli. Meglehetősen lassú ez a folyamat az országokban a hiányzó források és a tapasztalatok hiánya miatt.⁷⁶

Tanulmányom céljául a tartós ápolás szociális kockázata és az előregedés demográfiai folyamata közti összefüggés bemutatását tűztem ki.

Úgy vélem – hacsak vázlatosan is –, sikerült bemutatnom azt a társadalmi állapotot, amely a tartós ápolás kockázatának kezelésének jogi rendszerét előhívja. Igyekeztem ismertetni a tartós ápolás kockázatának jelenlegi lehetőségeit Magyarországon, és bebizonyítani, hogy szükség van egy komplex szociális jogi rendszerre annak érdekében, hogy ezt a már létező szociális kockázatot megfelelő hatékonysággal lehessen kezelni.

⁷⁶ KERSCHEN, NICOLE – HAJDÚ JÓZSEF – IGL, GERHARD – JOEL, MARIE-EVE – KNIPSHEER, KEES – TOMES, IGOR: *Long-term care for older people*, Luxemburg, 2005, szeptember, 2–4. p.

Európában érvényes nyugdíjkorhatárok

Tagállam	Nők	Férfiak
Ausztria	60 év (fokozatos emelés 2033-ig, 65 évre)	65 év
Belgium	63 év (fokozatos emelés 2009-ig, 65 évre)	65 év
Ciprus	65 év	
Csehország	53-57 év (2007-re 57-61 év)	60 év (2007-re 62 év)
Dánia	65 év (67 év azok esetében, akik 1999. július 1-jéig betöltötték a 60. életévüket)	
Egyesült Királyság	60 év (fokozatos emelés 2010–2020 között, 65 évre)	65 év
Észtország	58,5 év (fokozatos emelés 2016-ig, 63 évre)	63 év
Finnország	65 év	
Franciaország	60 év	
Görögország	60 év az 1992. december 31. előtt biztosítottak esetében, ezt követően 65 év	65 év
Hollandia	65 év	
Írország	66 év	
Izland	67 év	
Lengyelország	60 év	65 év
Lettország	59 év (fokozatos emelés 2009-ig, 62 évre)	62 év
Liechtenstein	64 év	
Litvánia	58 év (fokozatos emelés 60 évre)	62 év (fokozatos emelés 62,5 évre)
Luxemburg	65 év	
Málta	60 év	61 év
Magyarország	62 év (1946 után születetteknél)	62 év
Németország	65 év	
Norvégia	67 év	
Olaszország	60 év	65 év
Portugália	65 év	
Spanyolország	65 év	
Svédország	65 év	
Szlovákia	60 év	
Szlovénia	57 év és 4 hónap	58 év

Forrás: http://www.euvonal.hu/index.php?op=mindennapok_nyugdijak&id=58 (Letöltés dátuma: 2007. július 20.)

Az előregedés következményeinek orvoslása

Egyének oldalán	Civilszervezetek, vallási vagy egyéb jellegű közösségek oldalán	Allam oldalán
1. egészséges (egészségtudatos) életmód	1. egészségtudatos életmódról tájékoztatás, tanácsadások	1. gyermekvállalás feltételeinek javítása
2. megfelelő megtakarítások képzése	2. családbarát munkahely, családbarát élet kialakításának ösztönzése	2. idősebb generáció szerepének növelése
3. gyermekvállalás		3. megtakarítások képzésének elősegítése
		4. tartós ápolás jogi rendszerének kialakítása

Forrás: saját forrás

Az időskorú személyek tartós ápolásának kezelése ma Magyarországon

Egyéni (ön)gondoskodás útja		Állami út	
Ápolásra szoruló személy lehetőségei	Hozzá tartozó lehetőségei	Saját jogú ellátások	Hozzá tartozói jogú ellátások
1. tartási, illetve életjáradéki szerződés megkötése	1. saját maga ápol	1. egészségügyi szolgáltatásra jogosultság	1. átmenti segély
2. öröklési szerződés megkötése	2. saját forrásból ápoló felfogadása	2. szociális ellátások: - átmeneti segély - közgyógyellátás - egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság megállapítása - házi, illetve jelzőrendszeres házi segítségnyújtás - nappali ellátás - időskorúak gondozóháza - idősek otthona	2. ápolási díj
3. saját forrásból ápoló felfogadása	3. civil szervezetek, vallási, vagy egyéb jellegű közösségek		
4. civil szervezetek, vallási, vagy egyéb jellegű közösségek			

Forrás: saját forrás

DÓRA LAJKÓ LŐRINCSIK

THE DEMOGRAPHIC AGEING AND THE LONG TERM CARE

(Summary)

Ageing of the population is a current process, its consequents determine our future.

Result of a compound process is the ageing. That comes into existence because of several factors.

Even as low or descending number of births, increasing expectation of average life, changing of mortality, the rate of domestic and international migration.

The progress of ageing characterizes North-America, Japan and Europe – and therefore this tendency works in Hungary, and forms our national, demographic events.

In my study I am showing the concept of ageing, and the old age. I am sketching the complex system of the ageing process's negative social consequents, and I am trying to introduce these consequents' variant solutions aspect of the individual, or civil organizations, or the state.

One of the state solution possibilities is the forming of long term care legal structure. For that very reason I am presenting the Hungarian concept of long term care.

In my work by way of the present Hungarian legal possibilities of the persons and the state social benefits I am delineating why a new, social law system is needed in Hungary for the sake of the managing long term care, as a new social risk.

MERKOVITY NORBERT

Kommunikáció és marketing a politikában

(A politikai kommunikáció és a politikai marketing néhány eltérő tulajdonsága)

1. Bevezető gondolatok

Amikor azt hallja, hogy politikai kommunikáció, az átlagember egy sötétített szobára gondol, amely tele van gondolkodó emberekkel, akik kitalálják neki, hogy miről is fog szólni a következő időszak botránya, vagy esetleg azon elmélkednek, miképp lehetne egy-egy döntést, pártot vagy politikust eladni a közvéleménynek. Ez máris két olyan mozzanata a politikai kommunikációnak, amennyiben szűken értelmezzük a fogalmat, amelyek nem feltétlenül tartoznak egybe. Amíg a botránypolitizálás a politikai kommunikáció sajnálatos végeredménye, addig politikai szereplő vagy döntés népszerűsítése a politikai marketing működési területe. Mégis a két eltérő logikájú cselekményt egy fogalomba szokta mosni a köznyelv. Véleményem szerint ezt nevezhetjük a politikai kommunikáció tág, vagy köznyelvi formájának. Azonban a politikatudomány szintjén nem elégedhetünk meg ezzel az egyszerűsítő kategorizálással, még akkor sem, ha éles helyzetekben, például a politikai (elsősorban választási) kampányok idején a kettő teljes intenzitással és összemosódva jelenik meg előttünk. A politikai kommunikáció szűkebb hatókörrel rendelkezik, mint azt általában gondolják. Rendszertanilag szorosan mellette, azonban eszközeit és irodalmát tekintve elkülönülve a politikai marketing az, amely segíti a munkáját. A következő oldalakon ezt az elkülönülést kívánom bizonyítani elsősorban a politika nézőpontjából úgy, hogy külön fejezetekben tárgyalom a politikai kommunikáció és a politikai marketing fontosabb eltérő jellegzetességeit és jellemzőit.

2. Politikai kommunikáció

„(...) a politikai kommunikáció, tehát a médium kiszorítja az intézmények és döntések formájában megtestesülő politikai tartalmat, tehát magát az üzenetet. A bírálóat értelmében a köz figyelmét így nem a politikában illőnek tételezett

értékek vizsgálata köti le – *igazságos vagy bölcs döntés született-e?* –, hanem számító, gyakran cinikusnak is tűnő esélylatolgatások, a politikai haszonszerzés mérlegelése – *kinek és hogyan akart üzenni a döntés meghozója, és ezzel miként gyengítette politikai riválisa pozícióit?*”¹ – így jellemzi korunk politikai kommunikációját Kumin Ferenc. A digitális kor szemüvegén keresztül vizsgálva akár definícióként is elfogadhatnánk ezeket a sorokat, azonban ez a dolgozat szélesebb áttekintés révén kívánja vizsgálni a fogalmat.

Ha közelebb szeretnénk kerülni a politikai kommunikáció mibenlétéhez, először tisztáznunk kell, hogy mit is jelent pontosan a fogalom. Majd ezután meg kell állapítanunk, hogy a közbeszédben és a médiában (nem egyszer a politikában) ostromozott hangvételeért mennyiben tehetők felelőssé a szereplői.

2.1. Az elmélete

Sok száz könyv és sok ezer elmélet közül Gianpietro Mazzoleni lényeglátóan magyarázza meg a fogalom eszenciáját: „A politikai kommunikáció már sok éve az összes demokratikus ország politikai és intézményi színterének közép-pontjában található, úgy, hogy közben a hatalom *forrásává*, a politikai versengés *tárgyává*, a politikai erők közötti harc *eszközüvé* és *ütközőhelyévé* vált.”² Ezek szerint a politikai kommunikáció demokráciában működik és legfőbb színtere a politika.

Ezzel összhangban, azonban mintegy negyven évvel korábban Harold Lasswell azt írja a politikai kommunikációról, hogy ez a hatalom nyelve, amely kilenc momentumot foglal magába: a nyelvi funkciót – nyelvten, fonetika. A politikai mítoszt – az adott korban politikai élettel kapcsolatban élő megdönthetetlennek tűnő kérdések. A politikai doktrínát – a követelmények, amely az embert arra készteti, hogy beleegyezzen a hatalom megmaradásához (alapokmányok). A politikai formulát – a társadalom közjogi helyzetét rögzíti. A kulcsszimbólumokat és jelszavakat – elsősorban rituálék, olyan szavak tartoznak ide, mint az emberi jogok, demokrácia, a szólás szabadsága stb.. Az identifikációt – amely az egyént képes összekapcsolni más egyénnel. A követelményt – azok a kijelentések, amelyek elkötelezik a beszélőt. A feltételezést – azok a kijelentések, melyeknek van referenciája. Az ideológiát és végső soron az utópiát – a többség igazolása és elhelyezése az adott időben, térben.³ Ha végignézzük a lasswelli politikai kommunikáció elemeit, akkor észrevehetjük, hogy például a politikai doktrínát nem feltétlenül a hatalom írja. Az identifikációs pontokat nem feltétlenül a politikusok vagy a politika szabják meg. Ezeken kívül, a mindennapi életünkben tudhatjuk, hogy egy politikusnak nincs magánélete. Ha a

¹ KUMIN FERENC: Gondolatok média és politikai kommunikáció kölcsönhatásáról. *Politikatudományi Szemle*, 2005/1, 106. p.

² MAZZOLENI, GIANPIETRO: *Politikai kommunikáció*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 9. p.

³ Lásd LASSWELL, HAROLD D.: A hatalom nyelve. In Szabó Márton, Kiss Balázs, Boda Zsolt (szerk.): *Szöveggyűjtemény a politikára*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2000, 11–27. p.

privát szférában mond valamit, azt a média politikai megnyilvánulásként kezeli (gondoljunk csak a bulvár lapokra). Az emberek beszélgetései, azaz a privát kommunikáció tartalma is politikai jelentéssel tölthető, nem kell annak nyilvánosnak lennie. A környezet is kifejezhet politikai tartalmat, például Aranytól A walesi bárdok, vagy Vonneguttól Macskabölcső. Tehát egyelőre azt tudjuk megállapítani, hogy a politikai kommunikáció hatalmat kifejező, ugyanakkor hatalomra befolyással bíró kommunikációt feltételez.

Ezek szerint a politikai kommunikációt gyűjtőfogalomként kell használnunk, amely magába foglalja a politikai nyelvet, a politikai diskurzust, a politikai üzenetet és tartalmat. Ezen kívül, tágabb értelemben a kommunikációs csatornákat (ilyen a tömegmédia). Hogy létrejöjjön a kommunikáció, feltétele a nyilvánosság, amit ebben az esetben a demokrácia formális és informális intézményei biztosítanak.

Ez utóbbit, a nyilvánosságot tartom fontosnak, ezért a továbbiakban megvizsgálom a politikai kommunikáció szereplőit, és a meggyőzést illetve a manipulációt, mint a kommunikáció hordozóit. A későbbiekben térek majd csak ki az előbb felsorolt fogalmakra.

2.1.1. A szereplők és befolyásolhatóságuk

Szereplők. A szakirodalom a szerep és az aktivitás tekintetében sokféle tagolást használ, azonban jelen írásomban a legalapvetőbbet veszem alapul. Ezek szerint a politikai kommunikációnak három „alanya” van: a politikai rendszer, a média rendszere és az állampolgár–választópolgár.⁴

A politikai rendszer a montesquieu-i hatalomfelosztás szerint a parlamenti, a kormányzati és a bírói hatalomból áll. A kommunikáció szempontjából teljesen irreleváns, hogy milyen demokratikus berendezkedés alapján működik a politikai rendszer. Az egymással való kommunikációjuk során normákat követnek, amelyeket a legtöbb esetben törvény határoz meg. Mivel ez a kommunikáció a formális szervek között zajlik, ezért intézményinek nevezhetjük. Viszont a klasszikus felosztáson kívül nem szabad megfeledkeznünk azokról az érdekcsoportokról sem, amelyek a közélet valamely területén törekednek saját érdekük megvalósítására.⁵ Ők szintén törvényben meghatározott normák szerint kommunikálnak. Az érdekcsoportok a legtöbb esetben pártok, amelyek más pártokkal versenyezve próbálják elnyerni a hatalmat. A pártok interakcióba keverednek egymással. Ezt pártkommunikációnak nevezi Mazzoleni. Pont a verseny, az

⁴ Mivel a politikai kommunikáció területén még nem született meg egy mindent átfogó „master theory”, emiatt e három fél egymáshoz kapcsolódásának fontosságát is mindenki másképp értelmezi. Brian McNair például könyvében a politikai rendszer oldalát tagolja sok alegységre, amely szerinte fontosabb szerepet tölt be, mint a média rendszere, vagy a választópolgárok halmaza. MCNAIR, BRIAN: *An Introduction to Political Communication*. Routledge, New York, 1999, 3–16. p. Jelen tanulmány azonos rangon kezeli a szereplőket.

⁵ Klasszikus értelemben fél-formális és informális intézmények ezek, mint például a lobbitevékenység.

interakció miatt a pártkommunikáció az, ami a média figyelmének a középpontjába került.⁶

A média rendszere egy olyan rendszer gyűjtőfogalma, amit a tömegmédia címszóval szoktunk illetni. Bonyolult rendszer, már csak azért is, mert nem egy esetben országhatárokon is átnyúlik, ugyanakkor minden országban, minden kultúrában más és más a médiától elvárt szerep. Azonban vannak bizonyos közös vonások. Az egyik ilyen, hogy a média legyen a közvélemény képviselője.⁷ Amit a média (akár régi, akár új médiáról beszélünk) feladatának is tekint. Azért is tekinti saját feladatának, mert a média rendszere, már ami a nyelvezetét illeti szorosabb kapcsolatban áll az állampolgárokkal, mint a politikai rendszerrel, sokkal érthetőbben tudja közvetíteni a politikai rendszer üzeneteit.

Az állampolgár-választópolgár szerepe tipikusan a közönség szerepét tölti be. Ők az úgynevezett közvélemény, ami alatt nem szervezettségre kell gondolni, hanem egyes emberek véleményéből kialakult összességre. Azonban fontos megjegyezni, hogy a közvélemény csak a közvélemény-kutatások idején létezik. Szét kell választani az állampolgárt a választópolgártól. Mindkettő élhet a politikai véleményszabadsággal. Azonban választópolgár csak abból lehet, aki él is szavazati jogával.

A szereplők a következő módokon érintkezhetnek egymással:

- Politikai rendszertől az állampolgárig: közérdekű vagy intézményes kommunikáció; személyes kapcsolat; meggyőzés, manipuláció;
- Az állampolgártól a politikai rendszerig: szavazat; nyilvános vita; közvélemény-kutatás;
- Politikai rendszertől a média rendszeréig: közérdekű vagy intézményes kommunikáció; meggyőzés vagy manipuláció; közlemény;
- Média rendszerétől a politika rendszerig: ellenőrzés; kritika; vélemény; közvetítés;
- Média rendszerétől a választópolgárokig: tájékoztatás; elemzés; meggyőzés, manipuláció; vita helyszíne;
- Az állampolgártól a média rendszeréig: olvasói/hallgatói/nézői levelek; talk show-k közönsége; közvélemény-kutatások; nézettségi adatok.⁸

Jacques Gerstlé dimenziókban gondolkodik, amikor a politikai kommunikációról beszél. Szerinte így jobban leírható a fogalomban végbemenő folyamatok:

⁶ Bővebben MAZZOLENI, GIANPIETRO: *Politikai kommunikáció*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 23–25. p.

⁷ Angelusz Róbert például a közvélemény alatt véleményáramlatot ért, amelyek közvetve vagy közvetlenül a kormányzati döntésekre hatnak. ANGELUSZ RÓBERT: *Kommunikáló társadalom*. Ferenczy Könyvkiadó, Budapest, 1995, 65. p. Értelmezésemben ezt a véleményáramlatot közvetíti a média.

⁸ Csak felsorolás szintjén veszem végig az általam fontosnak tekintett momentumokat. Bővebben lásd MAZZOLENI, GIANPIETRO: i. m. 25–27. p.

- Pragmatikus dimenzió – interakció a kibocsátó és a befogadó között (meggyőzés, rábeszélés, tájékoztatás, meghódítás, uralkodás, irányítás, a tárgyalás).
- Szimbolikus dimenzió – rítusok (pl. az egyetértés és a konfliktus rítusai).
- Strukturális dimenzió – intézményi, mint amilyen a parlament és a közigazgatás, szervezeti (pártok), mediális és interperszonális csatornákon megy végbe.⁹

Véleményem szerint a dimenziók szerinti tagolás – elsősorban a szimbolikus és a strukturális dimenzió – közelebb visz minket a politikai kommunikáció pontosabb megismeréséhez, amire majd a politikai nyelv és a média és a politika alfejezetekben térek ki bővebben. Azonban először vizsgáljuk meg a pragmatikus dimenzió két alapvető elemét.

2.1.2. A szereplők befolyásolása

Meggyőzés, manipuláció. Szintén politikai nyelv két fontos eleme, azonban mégis a politikai kommunikáció elméletnél látom kíváncsúnak tárgyalni, mivel ezek azok a kapcsolódási pontok, amelyek alapjaiban érintik a fogalmat. Először a befogadó szempontjából szétválasztom a fogalmakat: a meggyőzés az, amikor a befogadót alapesetben érvelés útján sikerül meggyőzni az övétől eltérő vélemény megváltoztatására. A manipuláció, amikor a befogadó nincs annak a tudatában, hogy egy másik véleményt akarnak vele elfogadtatni, és ő azt feltétel nélkül átveszi. A politikai kommunikáció mindkét eszközt alkalmazza. Gondoljunk csak a pártok egymás között zajló vitáira, amelyekben mindkét módszert alkalmazzák a média és a választópolgárok megnyerésére. Amíg egy parlamenti ciklus alatt a vitákban a meggyőzés szándéka fordul többször elő, addig a választások előtti kampányvitákban jellemzően a manipulációs technikák erősödnek fel.

A meggyőzés lényege, hogy eredménye hosszú távú legyen. Az attitűdben kell elérni a változást. Ahogy azt Síklaki István Petty és Cacioppo alapján írja, az attitűd „tartósan pozitív vagy negatív érzés valamely személy, tárgy vagy ügy iránt”.¹⁰ Németh Erzsébet viszont úgy véli, hogy attitűdváltozás nélkül is el lehet érni, hogy a befogadó úgy viselkedjen, gondolkodjon, ahogy mi szeretnénk. Ez azért történhet, mert szimpatikus a meggyőző, mert örömet akarunk neki szerezni, esetleg jutalmat remélünk, ha megteesszük neki azt, amit kíván. Amennyiben elfogadjuk Németh attitűdfelfogását, akkor nem teljesül az a feltétel, hogy a meggyőzés eredménye hosszú távú legyen. Azonban el is vethetjük ezt a kívánalmat. A hosszú távú eredmény politikai marketing szempontjából lehet érdekes, hogy minél kevesebbet kelljen ráfordítani az adott cél elérésére, de az annál hatásosabb legyen. Be kell látnunk, hogy igazán hatásos meggyőzés

⁹ GERSTLÉ, JACQUES: *La communication politique*. Paris, Puf, 4.; 1992, 18. p.

¹⁰ SÍKLAKI ISTVÁN: *A meggyőzés pszichológiája*. Scientia Humana, Budapest, 1994, 25. p.

versenyhelyzetben, azaz demokráciában nem létezhet, mert a mi meggyőzősünkre az ellenfél egyből tud válaszolni egy másfajta meggyőzéssel. Ezért fogadjuk el inkább Németh Erzsébet attitűd-értelmezését: „az attitűdök kifejezik a szóban forgó attitűdtárgy személyes értékét (pozitív, negatív vagy ambivalens) és a közlő viszonyát (elfogadás, elutasítás)”.¹¹

Az attitűdnek Síklaki, Atkinson alapján, több funkcióját különbözteti meg, amelyeket a meggyőzőnek nem árt ismernie, mert előnyös helyzetbe hozhatja:

- haszonelvű nézetek (kifejezi a szándékot, hogy előnyre tegyünk szert);
- tudásszervező funkció (előre szervezet ismeretszerkezetek, amelyekkel naponta találkozunk, de nem figyelünk oda rájuk. Ezeket rendszerezni tudjuk, és eltárolhatjuk);
- érdekkifejező funkció (azok az attitűdök, amelyekre az adott személyre jellemzők – ezek az attitűdök nagyon stabilak, mivel egységes érték-rendszert képviselnek. Szerintem ez az attitűd felelős azért, amiért nehéz meggyőzni a politikai ellenfelet);
- énvédő funkció (mélyen megbúvó szorongásaink kivédésére szolgál);
- társadalmi alkalmazkodás funkciója (ez a szerepetöltő attitűdfunkció).¹²

Arra a kérdésre, hogy mitől lesz meggyőző az üzenet, a XX. század 3 választ adott.¹³ A pszichoanalitikus meggyőzés nagy szeretettel használja fel Freud és követőinek a vívmányait. Szerintük léteznek szimbolikus dolgok, amelyek mindenkinek egyet jelentenek: rizs=termékenység; fehér galamb=béke... Ahogy Pratkanis és Aronson írják, a meggyőzés rejtett erőiben való hit, és a feltáráskért folytatott küzdelem olyan erős volt, hogy félni kellett, megtalálják. Rá kellett jönniük a kommunikációs szakembereknek és egyáltalán a marketingeseknek, hogy ez nem járható út. Egyes szimbólumoknak ugyan megvan a maguk társadalmilag kódolt jelentése, de ez nem feltétlenül mindenkinél olyan hatást vált ki, mint amit remélnék tőle.

A tanulás-elméletet a hivatásos kommunikátorok (köztük politikusok) használják. Ez az elmélet szerint az üzenet akkor lesz meggyőző, ha a befogadó elfogadja és megtanulja. Carl Hovlandra hivatkozik Pratkanis és Aronson, aki szerintük a leghatékonyabb modellt állította fel. Ez négy szakaszból áll:

- a) Az üzenet ragadja meg a befogadó figyelmét;
- b) Az üzenetet hordozó érveket a közönség értse meg;
- c) A befogadó sajátítsa el az érvelést, fogadja el igaznak;
- d) Mindig a „tanultaknak” megfelelően cselekszünk, amint erre ösztönöz valamilyen előny.

¹¹ NÉMETH ERZSÉBET: *Közzszereplés*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 78. p.

¹² SÍKLAKI ISTVÁN: i. m. 28–30. p.

¹³ Lásd PRATKINS, ANTHONY és ARONSON, ELLIOT: *A rábeszélőgépj.* Ab Ovo, Budapest, 1992, 27–30. p., illetve NÉMETH ERZSÉBET: i. m. 83–88. p.

Az elmélet kritikusai arra hivatkoznak, hogy nem szükséges minden feltétel a meggyőzéshez. Elég csak egy feltétel. Például, ha az üzenet elég hatásosan ragadja meg a figyelmünket, a többi három feltételnek már nem is kell teljesülnie.

A kognitív megközelítés szerint a meggyőzés azon múlik, hogy a befogadóban milyen hatások érvényesülnek. Ez függ a befogadótól, a helyzettől, az időponttól.¹⁴

A manipuláció alapvetően nem túl sokban tér el a meggyőzéstől. Szintén az attitűdöket próbálja megváltoztatni, azonban sokkal kifinomultabb technikákat alkalmaz. Amiben más: Philippe Breton *A manipulált beszéd* c. művében 2 kognitív technikát mutat be. Az egyik a manipulatív beállítás, a másik a csúsztatás.¹⁵ A manipulatív beállítás abból indul ki, hogy az embernek tényekre van szüksége ahhoz, hogy elhelyezze önmagát a világban. A tények annál objektívebbek, minél többen fogadják el azokat. Ennél fogva közel állnak a realitáshoz. E tények elferdítésével, dezinformálással lehet elérni, hogy az ember elkezdjen kételkedni a megtámadott tényekben. Fontos jellemzője, hogy variálhatók a ferdtések. A kognitív csúsztatás ok-okozati összefüggés alapján érhető el, hogy egy még nem megvitatott véleményt elfogadjon a befogadó. Mégpedig úgy, hogy a vélemény mellé behozunk egy korábban már a közönség által elfogadott véleményt, aminek egyébként semmi köze a megvitatandó véleményhez. Így a korábban elfogadott alapján elfogadjuk ezt is.

A manipulációt megelőzi a meggyőzés szándéka. Ha úgy érezzük, hogy nem tudjuk semmilyen meggyőzési technika alapján „véleményátvétellel” bírni a befogadót, akkor nyúlunk a manipulációhoz. A manipuláció nem tökéletes eszköz. Előfordulhat, hogy akaratlanul manipulálunk. Elképzelhető, ami az egyik csoportnak manipulatív, a másiknak nem az. A manipuláció elleni legjobb fegyver – állítja Breton – ha a vita tárgyát képező kérdésekben otthon vagyunk. Így lehet leleplezni a manipulációs technikákat.

2.2. Politikai nyelv

Rengeteg olyan tudományterület van, amelynek a nyelve a latin, azaz bizonyos terminus technicusokat a latin nyelvből kölcsönöznek. Ezeknek a tudományoknak a nyelvét egyértelműen el tudjuk különíteni a köznyelvtől. Viszont a politika nem ilyen. Sőt, a politika nem is tudomány. A politológia vizsgálja a politikát. Akkor hogy lehet, hogy a politikának van saját nyelve? Igazság szerint a nyelve nem saját, a köznyelvtől vesz át szavakat, amelyeket saját jelentéssel tölt fel, majd visszaadja azt a köznyelvnek, ezzel színesítve azt. Gianpietro Mazzoleni azt mondja, hogy az ilyen megközelítés csak politológiai szempontból érdekes. Szerinte nagyon sokan összekeverik a politikai nyelvet a politikai

¹⁴ A kognitív megközelítés logikáját bővebben lásd PLÉH CSABA: *A természet és a lélek*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 17–19. p. A tanulmány online is elérhető: <http://www.hik.hu/tankonyvtar/site/books/b52/ch02s01.html> (utolsó elérés: 2007. 08. 16.).

¹⁵ BRETON, PHILIPPE: *A manipulált beszéd*. Helikon Kiadó, Budapest, 2000, 105–132. p.

kommunikációval, a politikai diskurzussal, a politikai üzenettel vagy annak tartalmával.¹⁶

Fontos a szétválasztanunk az előbb felsorolt fogalmakat, hogy megérthes-
sük mi a politikai nyelv. Mint azt már a 2.1. fejezetben írtam, a politikai kom-
munikáció egy rendszert jelent, amiben a politikai nyelv is megtalálható. A
politikai diskurzus – ami ugyan elég közel áll a nyelvhez – alatt értjük a vitákat,
tárgyalásokat. Egyszóval a szereplőknek a politikai térben való megnyilvánulá-
sait. (Ezzel a megfogalmazással akár meg is elégedhetnénk, ha nem feltételez-
nénk, hogy a nyelv egy ennél bonyolultabb rendszer.) A politikai üzenet és azok
tartalma pedig klasszikusan az a terület, amivel a szociológusok tartalomelem-
zések alkalmával foglalkoznak.

Ahhoz, hogy megmondjuk, mi a politikai nyelv, meg kell vizsgálnunk a há-
rom résztvevőt: a politikust, a médiát és az állampolgárt. Hogy őket megvizs-
gálhassuk, el kell választani a politikát az emberi tevékenység más területeitől.
Mint korábban már láthattuk, a politika konfliktusos, tárgyaló, kommunikatív.
A résztvevők a bevonandó nyelv segítségével, retorikával, meggyőzési techni-
kákkal demokratikus úton meg akarják szerezni a hatalmat [politikuskok], kriti-
kák és viták segítségével kétségbe vonják a hatalmat [médiaszereplők], illetve a
szavazat révén – ami szintén nyelvi aktusnak tekinthető – támogatják, vagy
kétségbe vonják a politikuskok, a hatalom üzeneteit [állampolgárok]. Ugyanak-
kor e tevékenységek révén legitimálják magukat a politikuskok, megerősítik a
szereplők a politikai rendet, vagy éppen láznak ellene. Ricoeur szerint a poli-
tikai nyelv konfliktusos és konszenzuális.¹⁷ Szerinte akkor működik a legjobban,
ha a konfliktus révén az egymással rivalizáló nézetek összezsápnak, majd a
konszenzusos megoldással hozzájárulnak a közösségi döntés megszületéséhez.
Eszerint Ricoeur ugyanazt mondja, amit Mazzoleni. A nyilvánosság színterén
zajló viták, amelyek a politikai nyelvet használják a konfrontációk feloldására
és a legitim hatalom fenntartását szolgálják. Konfliktusokkal és konszenzusok-
kal történik a fenntartás, aminek mindig valamilyen döntés lesz a vége (akár az,
hogy felláznak ellene).

„A nyelvi formák azoknak a reális állapotoknak és folyamatoknak a tükrö-
zödései, amelyek között a társadalom él” – írja Dieckmann.¹⁸ Szerinte a politikai
nyelv tovább tagolódik például mozgalmi nyelvre, amelynek szavaiban a válto-
zás és a haladás gondolata fogalmazódik meg. Ezek szerint a politikai nyelv
felfogható úgy, mint ideológia teremtő és termelő. A pártok a nyelvet saját érté-
keik kifejezésére használják. Ezek sok esetben fogalmakként jelennek meg:
jobboldali–baloldali, konzervatív–liberális stb. Ebből következtethető, hogy a

¹⁶ Bővebben MAZZOLENI, GIANPIETRO: *Politikai kommunikáció*. Osiris, Budapest, 2002, 97–121. p.

¹⁷ RICOEUR, PAUL: Politikai nyelv és retorika. In Szabó Márton, Kiss Balázs, Boda Zsolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára – Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Nemzeti Tan-
könyvkiadó, Budapest, 2000, 56–57. p.

¹⁸ DIECKMANN, WALTHER: A politikai kommunikáció stílusai. Uo. 79. p.

politikai nyelv szereti a redundáns kifejezéseket. Az előbb felsorolt fogalmak nem csak egy valahová tartozást takarnak, hanem sok esetben politikai programot is. A redundancia pedig, ahogy Dieckmann is megjegyzi, nem segít azokon, akik egyébként sincsenek tisztában a dolgokkal.

A nyelvnek megvannak a maga szabályszerűségei, rítusai. A politikában résztvevők különböző rítusok és törésvonalak mentén szabályák meg saját maguk identitását/identitásrendszerét.¹⁹ Jan Assmann szerint a rítusok lesznek azok, amelyek életben tartják a csoportidentitást.²⁰ Kérdésként merül fel, hogy amennyiben valóban e rítusok szerint szabjuk meg saját, majd csoportunk identitását, mennyiben vagyunk kiszolgáltatva a hatalomnak.²¹ Amikor fentebb a politikai nyelv használóit elemeztem, egyedül a politikusnál használtam a meggyőzést, mint eszközt. Ennek az elméletnek a kritikusi szerint a politikai nyelv igazi alakítói a politikusok, akik meggyőző technikák révén rákényszerítik az állampolgárokat a saját kifejezéseiket, gesztusaikat, vágyaikkal való azonosulást. A meggyőzés révén eléri a politikusok, hogy minden egyes állampolgárt a társadalom szófogadó és engedelmes tagjává tegyék.²² Ebben a felfogásban, amikor Lasswell egy, a II. világháború utáni írásában úgy fogalmazza meg a politikai nyelvet, hogy az arra irányul, hogy cselekvést vagy értékelést váltson ki,²³ akkor arra gondolhatunk, hogy ez mára elavult megfogalmazás. Azaz, a politikai nyelv valóban arra törekszik, hogy cselekvést váltson ki, azonban a politikus igyekszik úgy használni a nyelvet, hogy a befogadó (a választó) ne feltétlenül értékeljen. Talán pont az ilyen jellegű viselkedés az, ami arra készteti a választókat, hogy elforduljanak a politikától. Igyekszik kiölni az interakció lehetőségét. Viszont a cselekvés az, amire a modern demokráciákban törvényi garancia van (általában az alkotmányban), tehát az interakció elhagyhatatlan eleme a politikai kommunikációnak, amiben médiának fontos szerepe van.

¹⁹ Gondoljunk csak arra, hogy hányféleképpen mondjuk Magyarországon a szocializmusból a demokráciába való folyamatot: rendszerváltozás, rendszerváltoztatás, rendszerváltás, módszer-váltás... Mindegyik alatt ugyanazt a folyamatot értjük más-más szemszögből. Ez egy valahova tartozást jelent, egyes csoportok ez alapján (is) szabályák meg a maguk identitását. A témában lásd még KOPPERSCHMIDT, JOSEF: Kell-e a szavakról vitatkozni? Történeti és rendszertani megjegyzések a politikai nyelvről. Uo. 114–130. p.

²⁰ ASSMANN, JAN: *A kulturális emlékezet*. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1999, 57. p.

²¹ Tisztában vagyok vele, hogy az identitás fogalom, és a társadalom identitás egy rendkívül összetett problémakör. Ezzel bővebben nem fogok foglalkozni írásomban. A témával kapcsolatban lásd HABERMAS, JÜRGEN: „Képesek-e a komplex társadalmak ésszerű identitás kialakítására.” In Habermas, Jürgen: *Válogatott tanulmányok* (szerk. Kolta Magdolna). Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1994, 141–182. p.

²² Vö. HONNETH, AXEL: *Elismerés és megvétel*. Jelenkor, Pécs, 1997; vagy FOUCAULT, MICHEL: Mi a szerző? In *Nyelv a végtelenhez*. Latin Betűk, Debrecen, 1999, 307–330. p.

²³ LASSWELL, HAROLD D.: A politikai nyelv stílusa. In Szabó Márton, Kiss Balázs, Boda Zsolt (szerk.): *Szövegváltozatok a politikára – Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2000, 65. p.

2.3. A média és a politika

A XIX. században a távolról jövő híreket az ember levelezés útján tudhatta meg, esetleg a messziről hazatért katonák hozták. Rádió, TV még nem létezett, és a napilapok pedig fejlődésük kezdetén jártak. A XX. század első felében megszületett a rádió, majd később a TV. Európában nagy nemzeti adók alakultak, míg az USA-ban hálózatba tömörülve sugároztak az egész országnak. Az elektronikus média már nem volt képes arra, amire az újság, hogy a kisebb közösség ügyes-bajos dolgait közölje a fogyasztókkal. Országos ügyekkel foglalkoztak, olyan emberekről, eseményekről, helyekről hallhattak híreket, amelyekről addig fogalmuk sem volt. Ez idővel igényt teremtett a fogyasztók oldaláról, hogy a médiumok egy-egy folytatásos ügyről újból és újból hírt adjanak. A digitalizáció és az országhatárokat átívelő médiumok révén ez a hírérség mára az egész világra kiterjedt. A fogyasztó pedig válogathat a különböző csatornák között. Egyrészt a több adó között, másrészt az internetes honlapok között. Minél jobban van „megcsinálva” egy hír, annál többen fogják nézni. Minél többen nézik az adott csatornát, annál több pénze lesz... Erről szól a tömegmédia. Az „infotainment” világát meghaladva, mára a „politainment” korában élünk.²⁴ Minden korban voltak olyanok, akik tartottak attól, hogy a média tömeges elterjedésével megromlik az erkölcs.²⁵ Sokan sokféleképpen mérték a média hatását a fogyasztókra, de konkrét összefüggéseket nem tudtak kimutatni. Abban azonban egyetértének, hogy van ugyan olyan jellemzője a médiának, ami az énképünket befolyásolja.²⁶

David Morley szerint a tömegkommunikáció létrehozza a mediatizált nemzetet. Leírja, hogy a nemzeti adókat úgy képzelték el, mint amikor egy család otthon beszélget.²⁷ Ehhez képest az európai nemzeti adók belekényszerültek egy olyan versenyhelyzetbe, amikor a kereskedelmi csatornákkal kell megküzdeniük. A fejlődésnek köszönhetően milliókhoz képesek szólni, azonban így nem tudnak egy-egy közösségre specializálódni. Ezt felismerték a politikusok is, akik a média e gyengeségét kihasználva vagy általánosságokat mondanak (pl. „Rosszabbul élünk, mint négy éve” vagy „Igen. Megcsináltuk”), vagy a foglal-

²⁴ E dolgozat hiányossága, hogy a média és politika kapcsolatát vizsgálva kihagyom az új média teremtette megváltozott helyzetet. Azonban úgy vélem, hogy a tanulmány fő célját tekintve, a politikai kommunikáció és a politikai marketing szétválasztásának kísérletét az új média vizsgálata nélkül is be tudom mutatni. Az információs kor kihívásaival egy bevezető tanulmány szintjén korábban már foglalkoztam. Lásd MERKOVITY NORBERT: A XXI. század politikatudománya. *Politikatudományi Szemle*, 2007/2, 147–151. p.

²⁵ A tabloidok elterjedése a XIX–XX. század fordulóján, vagy Elvis Presley és a tánca meg a zenéje az '50-es években, a brutalitást bemutató filmek manapság...

²⁶ A manapság divatos narratív identitás-kutatások foglalkoznak a média (főképp a televízió, de az internet is egyre nagyobb teret nyer) ilyen jellegű hatásaival. Ezekre a kutatásokra írásomban nem térek ki.

²⁷ Bővebben a tömegkommunikáció hatásáról a hagyományos családokra lásd MORLEY, DAVID: *Broadcasting and the Construction of the National Family*. In Allen, Robert C. (ed.): *The Television Studies Reader*. Routledge, London, 2004, 418–442. p.

makat olyan megfoghatatlanná teszik, hogy mindenki azonosulni tud velük (pl. béke, család, biztonság...). Walther Dieckman szerint jelszavak útján kommunikál a politika a tömegmédiában.²⁸ A másik oldalról a különböző médiumok meg a nézettség/hallgatottság/olvasottság megtartása végett kénytelenek bulváros híreket is közölni. Korábban az volt az igazi szenzáció, ha egy híres, befolyásos ember megbukott, lelepleződött, valami negatív történt vele. Mára ez mindennaposná vált. De még így is egy lebuktatott miniszter sokkal nagyobb hírértékkel bír, mint egy új gyár megnyitása. Az amerikaiak – erre Bruce I. Newman²⁹ is utal – az ilyen hírmédiára azt mondják, „if it bleeds it leads”, azaz ha vérzik, vezet. Pippa Norris szerint emiatt viselkednek a választók apatikusan a közügyekkel szemben. Írásában felvázolja az Angyali kör elméletét, amely szerint a „média-kór”-nak nevezett jelenség a hibás, amely a negatív hírt helyezi előtérbe. Azok az emberek, akik csak ritkán olvasnak újságot, néznek híradót, azt érzékelik, hogy folyamatos mocskolódás zajlik.³⁰ Ilyen esetekben csökken a közügyekben való részvételi hajlandóság. Azok az emberek, akik több újságot olvasnak, több híradót néznek, illetve az interneten is nyomon követik az eseményeket, nyilvánvalóan sokkal többet tudnak, nagyobb hajlandósággal vesznek részt a politikában. Vizsgálatában kimutatta, hogy ezek az emberek sokkal ügyesebben tudják értelmezni a pártok üzeneteit, mögé tudnak látni a híreknek.³¹ Ez ugyanúgy igaz Európára is, mint Amerikára.

Tehát Norris szerint a média nem felelős azokért a hangokért, amelyek azt mondják, hogy a média eldeformálja a valóságot és folyamatosan csak a negatív oldalát mutatja a napi politikának. Hammer Ferenc Hauserre hivatkozva kifejti, hogy a társadalmat nem lehet egyetlen cél mögé odaállítani. Egyrészt, mert a pártok folyamatosan saját ideológiájuk szerint akarják látni a világot, másrészt, a társadalmat egy-egy a saját mikrokörnyezetükhöz kapcsolódó ügy érdekli jobban.³² Ebből az okfejtésből következik, hogy botránypolitizálás útján akkor lehet sikert elérni, ha az az adott emberhez, csoporthoz kötődik. Egyéb esetben destruktív hatással lehet a közügyek iránti érdeklődésre.

Azok figyelnek oda az össz társadalmat érintő információkra, akik korábban is figyelemmel kísérték hírmédiát. Róluk leperegnek a botrányok. Ők azok, akik

²⁸ DIECKMANN, WALTHER: i. m. 100–104. p.

²⁹ Lásd NEWMAN, BRUCE I.: *A politika tömegmarketingje*. Bagolyvár Könyvkiadó, Budapest, 2000, 75–76. p.

³⁰ Lippmann a Közvélemény című művében külön fejezetet szentel a hírek, illetve annak, hogy mikor olvasnak az emberek szívesen újságot. Eszerint azokat az újságokat, ahol az őket érintő olyan (nem feltétlenül csak köz-) ügyekről találnak benne híreket, ahol pl. a saját nevüket is olvashatják (születés, elhalálozás, évforduló stb.) sokkal nagyobb rendszerességgel/kedvvel vásárolják meg. Nyilvánvaló, hogy a tömegmédia erre nem mindig képes, így ez egy komoly visszatartó erő lehet a hírfogyasztásnál. Vö. LIPPMANN, WALTER: *Public Opinion*. Free Press Paperbacks, New York, 1997, 208–214. p.

³¹ Lásd NORRIS, PIPPA: Angyali kör? A politikai kommunikáció hatása a poszt-indusztriális demokráciákra. *Mediakutató* 4. 2001 ősz. 6–22. p.

³² HAMMER FERENC: Miért utálják a politikát Magyarországon? In *Demos Magyarország*. (2005) Elérhető: <http://www.demos.hu> (Utolsó elérés: 2007. 08. 16.)

tudják, hogy mikor fog drágulni a benzin, mennek-e és miért mennek katonák külföldre szolgálatot teljesíteni, melyik politikus mit és miért mondott stb. Bizonyos esetekben, a kisebb közösségükben (a munkahelyükön, a családban, az iskolában) ők lehetnek a véleményformálók. Véleményem szerint a hírmédiát figyelemmel kísérő emberek nem képeznek egy állandó halmazt. Ha csak a saját ismertségi körünkre gondolunk, mindig van olyan ember, aki egy politikai esemény, határozat, döntés kapcsán úgy felháborodik, hogy nem hajlandó figyelni a továbbiakban a politikai eseményeket. Míg mások valamilyen esemény, katalizátor hatására elkezdnek a politikával foglalkozni (ez intenzíven a választások idején figyelhető meg, illetve amikor a választások elmúltával egy ideig nem lanyhul az érdeklődés). Vannak olyan esetek, amikor egy természeti katasztrófa, zendülés, vagy egy terrortámadás megnöveli a hírigényt, azonban ilyenkor csak az az egy konkrét téma érdekli az embert. Míg választások előtt (és, mint azt már megjegyeztem, egy darabig utána is) egy csomó problémakörre megpróbál odafigyelni, értelmezni, mögé nézni. Ebből kitűnik, hogy nem feltétlenül tartom igaznak azt a népszerű alapfeltevést, hogy a közügyekkel szemben tanúsított apátia egy teljes cikluson keresztül kitart. Választások alkalmával a pártok, vagy esetleg a karizmatikus politikusok olyan választókat mozgósítanak a hírmédia segítségével, akik az előző választások óta azt sem tudták, hogy mi történik az országban.

3. Politikai tömegmarketing

Amíg a politikai kommunikáció egy viszonylag régi fogalom,³³ addig napjaink politikai marketingje viszonylag rövid múltra tekint vissza:³⁴ Amerikában 1992-re, Olaszországban 1994-re, Nagy-Britanniában 1997-re, Magyarországon 1998-ra.³⁵ Jellemzően a választások felfokozott versenyhelyezetei váltották ki, hogy a politika (mint terep) és a marketing (mint technika) összefonódjanak. Ily módon a politikai kommunikációnak is meg kellett újulnia (ezzel foglalkoztam az előző fejezetben). A laikusok számára első pillanatban egymástól távol állónak tűnhet a két fogalom: politika és marketing. Ezt a feltevést próbálom meg

³³ A viszonylagossága kettős értelmet takar. 1. Habár a fogalmat már az 1830-as Thomas Perronet Thompson is használta, a mai értelemben, ilyen néven, hogy politikai kommunikáció, a 80-as évektől ismerjük a fogalmat. Pl. 1982-ben Gerald Benjamin könyvének sokatmondóan ezt a címet adta: A kommunikáció forradalma a politikában (The Communication Revolution in Politics). 2. Az viszont kétségtelen tény, hogy a politikai kommunikáció használta eszközök nagy részét az antik görögök és rómaiak is használták már. Lásd Németh György (szerk.): *Hogyan nyerjük meg a választásokat? Quintus Tullius Cicero – A hivatalra pályázók kézikönyve*. Lectum, Szeged, 2006.

³⁴ A politikai kommunikációhoz hasonlóan a politikai marketing tudattalan, vagy félig tudatos használata nagyon régóta létezik: plakátok, kítűzők, embléma, szlogen, pártinduló... mind a marketing része.

³⁵ Bill Clinton, Silvio Berlusconi, Tony Blair, Orbán Viktor nyertes választási kampányaira gondolok.

eloszlatni ebben a fejezetben, de mielőtt a politikai marketing elméletével foglalkoznánk, először nézzük meg, hogy a marketing mely elemei lehetnek hasznosak a politikában.

3.1. Marketing

Ha az értéktőzsdékre gondolunk, amelyek hol lassú emelkedésben, hol hirtelen mélyzuhanásban vannak, amelyhez a piac folyamatosan alkalmazkodni kénytelen, és ezt hasonlítjuk a politikai folyamatokhoz, akkor máris megtaláltuk azt az első nyilvánvaló kapcsolatot, ahol a közgazdaság egy részterülete összefonódhat a politikával. Kieleződött verseny zajlik a piacon, ahol nem feltétlenül az esélyes tud nyerni. Aki pedig veszít, az előbb-utóbb a süllyesztőbe kerül. Éles verseny folyik a versenytársak között a fogyasztók kegyeiért (a politikában a fogyasztó lehet: választó, érdekcsoportok, média, némely esetben a versenytársak). Ha itt valami/valaki nem úgy működik, ahogy elvárható, attól meg kell szabadulni, ki kell cserélni, át kell értékelni.

A marketingnek a politikában három főszereplője van: eladó, vevő, versenytársak.³⁶ A verseny az a folyamat, amely interakcióba hozza a szereplőket. A marketing³⁷ alatt egy cserefolyamatot értünk, amit a politikára értve Newman úgy magyaráz meg, hogy az egyik oldalon a jelölt politikai vezetőerőt ajánl cserébe a polgárok szavazataiért. Eszerint ez a fajta marketing nem árút, pénzt, szolgáltatást nyújt, hanem vezetőerőt, azaz egy jövőképet, amely a politikai rend fenntartását biztosítja. A politika oldaláról a legitim hatalomgyakorlás megmaradását garantálja, míg a választó oldaláról értékek megőrzését biztosítja (gazdasági törvények, egészségpolitika, oktatás stb.; tágabb értelemben: szólás- és vélemény szabadság, szabad sajtó stb.).

A marketingstratégia kidolgozását megelőzi három válogatási szempont, azaz, a piac-szegmentáció, a célcsoportválasztás, pozicionálás.³⁸ A piac-szegmentáció az a folyamat, amikor változó ismérvek alapján (pl. kor, nem, társadalmi helyzet, lakóhely típusa stb.) felosztjuk a piacot. Egy szegmensbe azok kerülnek, akiknek egyforma az igényük. A szegmensek közül kiválasztjuk, hogy kikhez akarunk szólni. Így megalkottuk a célcsoportunkat, akikhez alakítjuk, pozicionáljuk termékünket, azaz elindítjuk a cserefolyamatot.

A cserefolyamatot a marketingstratégia útján valósítják meg a marketing-szereplők. Az általánosan elfogadott marketingstratégia alatt a 4P-t értem. Ezek: product, price, promotion (vagy promotional campaign) és a place. A *product* terméket vagy szolgáltatást jelent, amit el szeretnénk adni. Nem árt folyamato-

³⁶ Nyilván attól függhet a szereplők száma, hogy kinek a szemszögéből vizsgáljuk a piacot. Én az eladó szempontját választottam (ez lesz a politika).

³⁷ Philip Kotler megfogalmazásában a marketing olyan társadalmi és vezetési eljárás, amelynek segítségével egyének és csoportok termékeket és értékeket alkotnak s cserélnek ki egymás közt, miközben szükségleteiket és igényeiket kielégítik. KOTLER, PHILIP: *Marketing menedzsment*. KJK Kerszöv, Budapest, 2002, 39. p.

³⁸ Uo. 128. p.

san fejleszteni, javítani, hogy a versenytársakkal szemben tartsuk az előnyünket. Ha lemaradásban vagyunk, akkor meg a versenyben maradás végett kell a fejlesztés. A *price* jelenti a termék árát. Be kell tudni „lőni” a termék árát. Ebből származhat a profit. A *promotion* a piacbefolyásolás. Eszközei például: reklám, sales promotion (pl. akciók). A *place* az értékesítést takarja, vagyis azt a folyamatot, amikor a termék eljut a vásárlóhoz.³⁹ A 4P-ből állítható össze a marketingmix, amely érvényes lehet a gazdasági szférára és akár a politikai szférára is.

Azonban a politikában vannak olyan változók, amelyeknek kihagyásával nem érhetjük el a kívánt sikert. Ennek a ténynek szem előtt tartásával próbálom megkeresni a politika és a marketing közös nevezőit.

3.1.1. A politika, mint különleges áru

A politikust gyakran hasonlítják egy termékhez, amit el kell adni (akárcsak egy autót vagy mosogatószert). A média találta ki ezt a hasonlatot, a választási kampányokban tapasztalható marketingfogások összessége láttán. Más vélemények szerint a politikus egy szolgáltatásnyújtó, és ilyen szempontból kell őt a piacra vinni. A két szemlélet között ellentét van. Ha a politikust, mint terméket fogjuk fel, akkor az feltételezi, hogy magát a személyt – tetőtől talpig – akarjuk eladni. Azonban, ha mint szolgáltatásnyújtót vesszük a piacra, akkor ez a felfogás magába foglalja a programot, véleményét egyes kérdésekben, és persze a politikust is. Ebben a szolgáltatásban a termék maga a választási program, ami ugyan elkerülhetetlenül kapcsolódik egy személyhez (párthoz). Newman erről azt írja, „aki olyan benyomást akar kelteni, hogy a politikus piacra vitele olyan, mint egy mosópor piacra vitele, megengedhetetlenül leegyszerűsíti a dolgot, és nem veszi figyelembe a politika marketingszempontú megközelítésének sajátosságait.”⁴⁰ A sajátosságok között említi, hogy a mosópor vásárlásakor a legtöbbször nem gondolkodunk, hogy melyiket vegyük le a polcról, míg egy választáskor komolyan elgondolkodunk az érveken és az ellenérveken. A sajátosságok közé tartozik az is, hogy a szolgáltatás ideje csak akkor jön el, ha a jelölt megnyeri a választásokat. Az a program, amit a vesztes jelölt képviselt, elveszik, vagy a következő választásokig átalakul, de semmiképp nem lesz még egyszer ugyanolyan program. Míg a termékek piacán egymás mellett lesz a piacvezető termék, a második, harmadik, negyedik... helyezettel. Szintén sajátosság, hogy a jelölt egy dinamikusan változó piacon végzi tevékenységét. Olyan helyzetekkel találkozunk, amelyekre egyszerre van is, meg nincs is befolyása. Ezekre gyorsan és rugalmasan kell válaszolni.

Nem elégedhetünk meg azzal sem, hogy a politikusok egyszerűen szolgáltatásnyújtók. Ez a fajta szolgáltatásnyújtás elkülöníthető a többi szolgáltatástól,

³⁹ A 4P politikai aspektusaival a Választási marketing c. alfejezetben foglalkozom bővebben.

⁴⁰ NEWMAN, BRUCE I.: *Politikai marketing mint kampánystratégia*. Bagolyvár Könyvkiadó, Budapest, 2000, 28. p.

például az orvosokétól, vendéglátósokétól.⁴¹ Az előbb már utaltam rá, hogy a politikus egy dinamikusan változó piacon dolgozik. Nem tudja megakadályozni, hogy egy esemény bekövetkezzen (terrortámadás, árvíz, tőzsdekrach), azonban tud tenni azért, hogy ilyen esetekben a veszteségek minimálisak legyenek, illetve a jövőben ne, vagy ne úgy következzenek be. Ilyen helyzetekre való reagálás képet nyújt a választónak arról, hogy mennyire rátermett, hogyan tudja a saját előnyére fordítani a helyzetet a politikus. Ebből következik, hogy a rossz vagy jó döntések befolyásolják a szavazókat, akik bizonyos időközönként, választások alkalmával „mondanak véleményt”.

Ugyancsak ide tartozik, hogy a politikusi szerep két formában ölt testet. Az egyik a választások alkalmával, amikor a cél a legtöbb szavazat elérése. A választók (face-to-face⁴²) megnyerése egy jövőképek. A másik forma a „politikacsinálás” szerepében tünteti fel a politikust. Azaz a munkája végzéséhez folyamatosan kapcsolatba kerül segítőkkel. A választókkal inkább a médián keresztül tartja a kapcsolatot.

A politikus a kommunikáció módjában is különbözik a többi szolgáltatásnyújtótól. A folyamatos kapcsolatteremtés jellemzi őket. Náluk nem igazán lehet a beszűkíteni a kört. Egy jelöltnek minden választót meg kell tudnia szólítani. Ennek a megoldására találták ki először az Egyesült Államokban Lyndon B. Johnson 1964-es elnökségért folytatott küzdelmében az ügyekre (issues) épített kampányt.⁴³ Így minden egyes társadalmi osztályhoz meg lehet találni azt a témát, amellyel meg lehet nyerni. Ezt a fajta politizálást Bill Clinton csapata az 1992-es kampányban fejlesztette tökélyre.⁴⁴ Arról sem szabad megfeledkezni, hogy egy jövődöbéli képviselőnek, miniszternek, miniszterelnöknek vagy elnöknek kellő tisztelettel kell beszélnie a külföldi vendéggel, tudnia kell meggyőzni az ellenfeleket.

Kiss Balázs a Viták és álláspontok a marketing politikára való alkalmazhatóságáról című marketing szkeptikus írásában kitér Andrew Look és Phil Harris hét pontból álló összegzésére, miszerint miért nem alkalmazható a politikában a marketing és miért más a politika, mint a többi termék- illetve szolgáltatásmarketing. Ezek szerint: 1. Minden vevőnek ugyanazon a napon kell meghoznia a döntését. 2. Nem létezik gazdasági értelemben vett ár. 3. A választónak akkor is el kell fogadnia a végeredményt, ha nem az győzött, akire szavazott. 4. A győztes mindent visz. 5. A politikus nem hasonlítható kézzel fogható áruhoz, inkább

⁴¹ Lásd NEWMAN, BRUCE I.: *A politika tömegmarketingje*. Bagolyvár Könyvkiadó, Budapest, 2000, 61–62. p.

⁴² Ez alatt a személyes találkozások előnyben részesítését értem, mint a nagygyűlések, különböző fórumok, betelefonálás műsorok (live call-in show-k)... A televíziós szereplést is face-to-face találkozásnak tekintem, mivel természeténél fogva felértékeli a személyek szerepét. Ezek a személyek testesítik meg a mögöttük álló pártok erejét, felkészültségét, kompetenciáját.

⁴³ Bővebben WHITE, THEODORE H.: *The Making of the President 1964*. New York, Atheneum Publishers, 1965, 294–314. p.

⁴⁴ Pl. odáig lebontotta a társadalmat, hogy kampányában külön megszólította a „focista mamákat”, azaz azokat a háztartásbeli anyukákat, akik a család összetartására tették fel életüket.

egy árucsomag, illetve a rossz döntés esetén meg kell várni a következő választásokat. 6. Nehéz új márkanévet bevezetni, és a politikai piac nemzetközileg is zárt. 7. Nem egyszer ellentmondás van a választások eredménye és a közvéleménybeli népszerűség között, aminek a termékeknek nincs értelme, viszont a politikában nagyon is.⁴⁵

Élesen szabják meg a határvonalakat az áru és a politika, mint különleges áru között. Viszont értelmezésükkel több ponton vitába szállnék. 1. Nem csak választások alkalmával hozzák ugyanazon a napon a döntést a vásárlók. Más esetekben, például egy kormánybuktatásnál a választók az események folyamában alakítják ki véleményüket, majd a döntésüket, amit, kellő parlamenti támogatottság mellett ugyan, különböző fórumokon (internet, lakossági fórumok, levelek, médián keresztül) hangoztatnak, mire megtörténik a kormány lemondása. 2. A hagyományos gazdasági értelemben az ár nem létezik, de létezik a hírnév ára, amivel a marketing már régóta foglalkozik. 3–4. A demokráciákban a győztes ugyan mindent visz, de nem csak a parlamenti népszavazás létezik. Attól, hogy egy párt kormányt alakíthat, még nem jelenti azt, hogy az összes önkormányzatban ő lesz többségben, vagy ellenkezőleg (ugyanaz a helyzet az elnökválasztásnál). 5. A politikus valóban egy árucsomag, de ennek a csomagnak az emblémája maga a politikus. Ha az embléma rossz, akkor a csomag is rossz lesz. Arról nem is beszélve, ha rossz döntés születik, akkor a következő választásokon más, módosított csomag kerül a politikus mögé, vagy új politikust tesznek meg emblémának. 6. Amikor az országokon átívelő globális gazdaságról beszélünk, tudnunk kell, hogy a pártok úgy védekeznek ez ellen, hogy különböző határokon átívelő szövetségeket kötnek egymással. Az egyik ilyen jól működő példa az Európai Unió. 7. A közvéleménybeli népszerűség a politika és a termékek piacán is számít, mert a pénzről szól. Ha a közvéleménykutatás azt mondja, hogy a terméket szeretni fogják, ezért nem fordítanak figyelmet a nagy reklámhadjáratokra, viszont bevezetése után nem váltja be a hozzá fűzött reményeket, akkor rengeteget bukik ezen a szervezet. Look és Harris a különbségekre túlságosan érzékeny hozzáállással kezelik a politikát a marketingben. Azonban látnunk kell, hogy a politikai áru tekintetében a határvonalak nem ennyire élesek.

3.2. Az elmélete (és a gyakorlata)

A politikai marketing, a politikai kommunikációhoz hasonlóan összetett fogalom, amely több elemből áll össze, írásom azonban a következőkkel foglalkozik: párt marketing, választási marketing, hatalomgyakorlás marketingje.⁴⁶ Hata-

⁴⁵ KISS BALÁZS: Viták és álláspontok a marketing politikára való alkalmazhatóságáról. In Kiss Balázs (szerk.): *Politikai kommunikáció*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2000, 105. p.

⁴⁶ Dolgozatomban az értelmező szándék okán csak a pártrendszert veszem szemügyre, figyelmen kívül hagyom a politikai rendszer olyan képviselőit, mint a szakszervezetek,

lomszerzés szempontjából a felsorolás mutatja ezek fontossági sorrendjét is. A választások alkalmával lehet a marketing legtöbb vívmányát bevetni. A témában született irodalmak (illetve a választók) nagy része a választásokat érti a politikai marketing fogalma alatt. Kritikák is születtek ezzel kapcsolatban, miszerint az a fogalom, hogy politikai (választási) marketing, nem létező tudomány. Arról van szó egyszerűen, hogy a választások kapcsán a politika felhasznál elemeket, ami a marketing területéről való. Annak ellenére, hogy Look és Harris kapcsán már cáfoltam ezt a tézist, a továbbiakban is ez a felvetés ellen kardoskodom.

Közelebről szemlélve az elemeket, a párt marketing magába foglalja az ideológiát, a programot, a tagságot, a képviselők megismertetését és elfogadtatását a közvéleménnyel, illetve a szimpatizánsokat (alapfeltétele a választási marketingnek). A választási marketing lehet a legismertebb számunkra, célja elsősorban a médián keresztül történő hatalom megszerzése. A hatalomgyakorlás marketingje a mindennapi hatalmi politizálás, a döntések elfogadtatása a választópolgárokkal, azaz a mindennapok politika elfogadtatását takarja. Mivel azt írtam, hogy a párt marketing alapfeltétele a választásnak, ezért azzal kezdem a taglálást.

3.2.1. Párt marketing

Egy párt tagjairól elmondható, hogy hasonló az ideológiai kötődésük, hasonló dolgokat szeretnének elérni a párton keresztül, illetve ehhez az eszközrendszer felhasználásának módjában is egyetértenek. Tisztában vannak vele, hogy egységben tudják elérni a céljukat. Ehhez akár tanácsadókat is igénybe vesznek. Mivel a párt tagokból, azaz emberekből épül, ezért nem meglepő, hogy bizonyos, a politikában tipikus élethelyzetekre „reagál” a párt. Másképp „viselkedik”, ha nyer a választásokon, vagy ha veszít. Más a viselkedése építési szakaszban (pártszervezés), másképp növekedési, vagy felnőtt szakaszban.

Fontos, hogy egy pártnak legyenek szimpatizánsai, azaz olyanok, akik azonosulni tudnak a célokkal, de nem kérnek pozíciókat cserébe. A szimpatizánsok tudják a többi választónak közvetíteni a párt szándékait. Meggyőződésem, hogy szimpatizánsok útján tud egy párt eljutni „minden választóhoz”, amire média-kampányok, taggyűlések, fórumok vagy egyéb politikai eseményeken keresztül nem képesek. Az ilyen eseményeknek van egy jelzésük, miszerint vigyázz, most meg akarlak győzni. Ezért a nem aktív hírfogyasztók, vagy azok, akik valami miatt nem szeretik az adott pártot elkerülik ezeket az eseményeket. Pratkanis és Aronson Jonathan Freedman és David Sears kísérletére hivatkozik, amikor egy tizenéves csoportnak szóltak, hogy levetítenek egy filmet, amelyben arról lesz szó, hogy a fiatalok miért nem vezethetnek. A kontrollcsoportnak nem szóltak arról, hogy milyen film következik. A végeredmény az lett, hogy a kontrollcso-

lobbicsoportok, zöldek, politikával foglalkozó értelmiségiek, és más, a rendszeren kívül elhelyezkedő szereplőket.

portban sokkal többen tudtak azonosulni azokkal a véleményekkel, ami miatt nem kell, hogy a tizenévesek jogosítványt kapjanak.⁴⁷ Eszerint amikor figyelmeztetik az embereket, hogy egy meggyőzés, vagy rábeszélés következik, akkor tudatosan ellenállnak annak. Ezért gondolom azt, hogy a szimpatizánsoknak fontos a feladatuk, mert ők (ha nem is feltétlenül tudatosan) képviselhetnek egy pártot mások irányába. A szimpatizánsok egyik gyengesége, hogy elfogultak. Ezért nem szabad csak a szimpatizánsokra támaszkodni. Ezért kell más megoldások után is nézni.

Kotler szerint a tudatos ellenállásra a PR nyújthat megoldást. Nagyfokú hi-telességre van szükség, mivel a médiába megjelenő híreknek jobban hisznek az emberek, mint a reklámoknak. Esemény és hír formájában az üzenet könnyebben jut el az elutasító vásárlóhoz (választóhoz), mint a hagyományos, „reklámizű” kommunikációs csatornán. Illetve a public relations képes a szervezet/jelölt/üzenet megfelelő kiemelésére.⁴⁸ Azaz nem veszik el az üzenet a többi üzenet között.

Viszont a hír kétélű fegyver lehet, mert a média elbuktathat egy pártot, vagy a vállára emelheti. Egyik esetben akár eltűnhet a sülyesztőben, másokban pedig biztosíthatja a stabil növekedést. Tehát nagyon fontos egy párt életében a médiával való jó kapcsolat kialakítása. Mivel azonban nem létezik politikai (vagy párt-)esemény, médiaesemény nélkül, fontos a médiával való jó viszony. A pártnak mindig fel kell hívnia magára az újságírók figyelmét. Figyelemfelkeltés nélkül az információ nem jut el ahhoz, akiknek szánták. Ha a figyelmet megszerezte a párt, akkor az érdeklődés felkeltése a következő cél. Ezt úgy teheti meg a párt, ha a választók valamilyen valós vagy látens igényeire tesz ígéretet, hogy kielégíti. A folyamatos tájékoztatással elérheti a párt, hogy (pozitívan) értékeljék. Ezzel a párttal szembeni bizonytalanságot lehet eloszlatni. Végezetül folyamatosan párbeszédet kell folytatni a médiával és a választókkal, hogy a kifogásokat tisztázni lehessen, illetve a nyilvánosság előtt maradjon a párt, továbbra is foglalkozzanak vele.

A pártmarketing stratégiái nem annyira kifinomultak, mint a választási marketingé. A legtöbb esetben folyamatosan résen kell lenni, hogy adott témára egyből tudjanak reagálni. A politikusait a köztudatban kell tartani, hogy minél több ismert személyt tudjon szembeállítani a többi párt politikusaival.

A pártok számára fontos továbbá a különböző, számukra kedvező témák napirenden tartása. Ez a napirend-meghatározás, ami teljesen átszővi a politikai marketing minden fajtáját. Azonban azt kell mondanom, hogy ez elsősorban kommunikációs kérdés. Ahol a marketing (tanácsadók útján) beleszól ebbe, az

⁴⁷ PRATKINS, ANTHONY és ARONSON, ELLIOT: *A rábeszélőgép.* i. m. 160. p.

⁴⁸ Vö. KOTLER, PHILIP: *Marketing menedzsment.* KJK Kerszöv, Budapest, 2002, 735–737. p.

az időzítés lehet. Közvélemény-kutatások figyelésével, elemzésével lehet megtalálni azt az időpontot, amikor érdemes előhozakodni egy témával.⁴⁹

A párt életében a napirend-meghatározás mellett fontos az imázsa, ami nem feltétlenül csak a marketing és politika összefonódásának a hozadéka, hanem inkább a politikai nyelv és a marketing kapcsolatából adódik. Kiss Balázs megjegyzi a párt olyan választói közeggel áll szemben, ahol egyre kisebb a hűséges szavazók bázisa, és egyre nagyobb a bizonytalanoké. Emiatt lehet fontos, ha a párt rugalmasan áll hozzá a történeti azonosságához (akár úgy is, hogy elszakad a történeti múltjától). Kiss szerint a hűséges szavazók értékelik az ilyen változásokat, illetve a bizonytalanok köréből is nyerhet a párt támogatókat.⁵⁰ Nicoletta Vasta Új Munkáspárt – új nyelv? A modernizátor hagyomány és változás között című írásában megvizsgálja a brit munkáspárt imázsában bekövetkezett változásokat. Az írás 1994-től (Tony Blair párton belüli hatalomra kerülésétől) az 1997-es győztes választásokig elemzi Blair beszédein keresztül a Munkáspártban beállt változásokat. Amit megállapíthatunk a tanulmány alapján, hogy a megváltozott nyelvhasználat teremtett egy új imázst a pártnak.⁵¹ Az elemzés egyik fontos megállapítása, hogy a beszédekből az tűnt ki, hogy a párt nem mozgó tárgy, hanem egy helyben áll. Ez támasztotta alá az ideológiájának időtálló nézeteit. A „mozgó nép” az, ami a párthoz közeledik. A párt a biztonságot nyújtja a választónak, amihez lehet viszonyítani és viszonyulni. Az egy helyben állás azt feltételezi, hogy a párt az elmúlt idők során nem tanult semmit a múltból, egyáltalán nem haladt a korrallal. Ezt úgy oldják fel, hogy a múlt jelenti a gyökereket, amely inspirálja a jelent és a jövőt.⁵² Eszerint a Munkáspárt úgy teremtette meg az új imázsát, hogy nem az elmúlt tíz év konzervatív kormányzás hibáit felemlítve, negatív retorikát használt, hanem a munkáspárti alapokat megtartva, abból építkezve teremtette meg az új jövőt.

Hogy az új retorika, a külsőségek, egyszerűen imázs miatt-e, vagy a kampány során tett ígérek miatt nyerte meg a Munkáspárt a '97-es brit választásokat, azt nem tudom megválaszolni, azonban jól mutatja ez a példa, hogy a párt marketingben az áru fogalma nem egyszerűen termék vagy szolgáltatás. Ennél egy megfoghatatlanabb dologgal van dolgunk, ami az ideológiában, a párttagokban, azok hozzáállásában a különböző kérdésekhez, a pártszimpatizánsokon,

⁴⁹ A napirend meghatározások elméletével jelen dolgozatomban bővebben nem foglalkozom, téma magyar nyelvű feldolgozását lásd TÖRÖK GÁBOR: *A politikai napirend*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005.

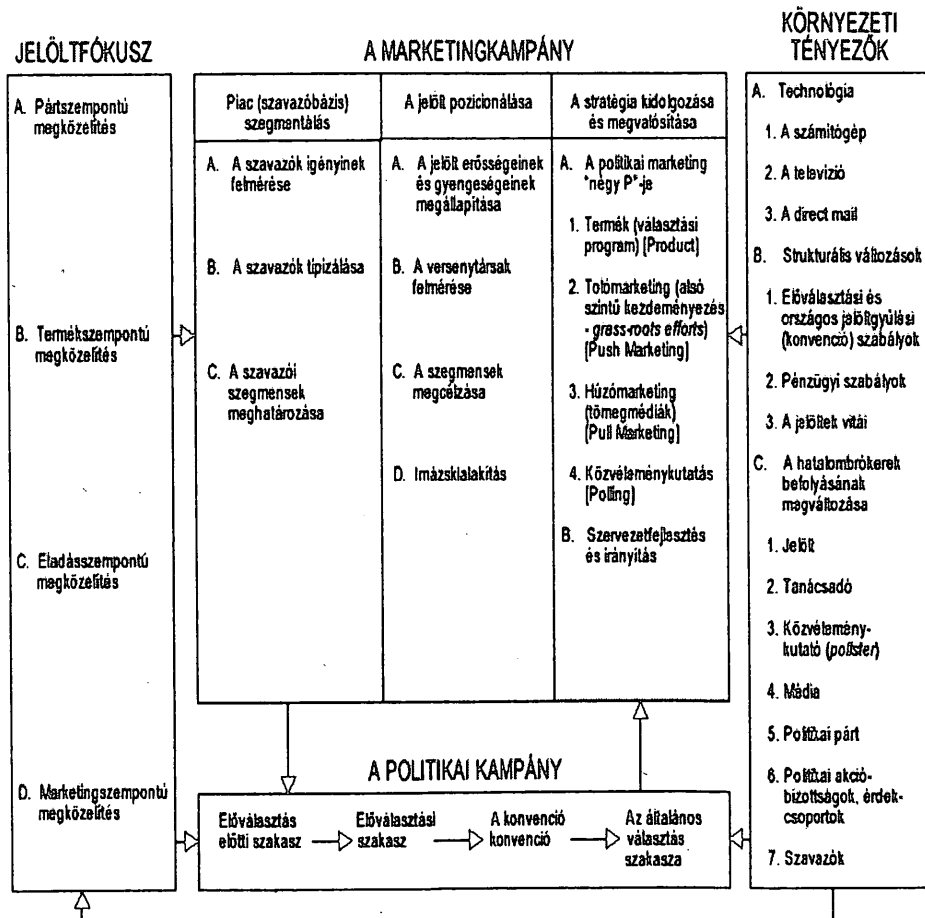
⁵⁰ KISS BALÁZS: Viták és álláspontok a marketing politikára való alkalmazhatóságáról. In Kiss Balázs (szerk.): *Politikai kommunikáció*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2000, 114. p.

⁵¹ Azzal külön a tanulmány és én sem foglalkozom, hogy John Majorrel szemben Tony Blair megjelenésében, körítésben sokkal megtervezettebb volt. Ez bizonyosan a tanácsadóknak köszönhető, vagyis a marketingmix választások előtti, azaz a párt marketing gondosan megtervezett alkalmazása.

⁵² VASTA, NICOLETTA: Új Munkáspárt – új nyelv? A modernizátor hagyomány és változás között. In Szabó Márton, Kiss Balázs, Boda Zsolt (szerk.) *Szövegváltozatok a politikára – Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2000, 394–420. p.

a médiával való viszonyban, a beszédekben stb. érhető tetten. Esetleg még azt is mondhatnánk, hogy ez a politikai nyelv sajátja. Véleményem szerint ez azért nincs teljesen így, mert a gyakorlatban használt mindennapi technikák⁵³ megkövetelik a mai pártoktól a marketing használatát is. Manapság egy pártot menedzselnek és nem vezetnek. Azonban azt elismerem, hogy a párt által használt marketingmegoldások koránt sem annyira látványosak, mint választások idején. Már csak azért sem, mert – mint látni fogjuk – választási kampányokban könnyebb meghatározni a politikai áru fogalmát.

3.2.2. Választási marketing



⁵³ Itt elsősorban a közvélemény-kutatások, a napirend-meghatározás, a megjelenés, az arcu-
lat, az imázs, a beszédek retorikai megoldásaira gondolok.

Az ábra Newman politikai marketing modelljét tartalmazza.⁵⁴ Ennek segítségével mutatja be Bruce I. Newman, hogy hogyan „viszik piacra” az Egyesült Államokban az elnökjelöltet. A politikai marketing newmani modellje leginkább egy recepthez hasonlít, azonban ez a kijelentés nem helytálló. Ezt az ábrát fogom használni a választási marketing megmagyarázásához. Azonban előtte helyre kell benne rakni egy-két dolgot. Először is: az ábra az amerikai választási szisztéma jellegzetességeit viseli magán. A politikai kampány részben az előválasztás előtti és az előválasztási szakaszt más nyugati demokráciákban kihagyhatjuk. A környezeti tényezők között a strukturális változások részben az előválasztási és országos jelölőgyűlési szabályokat felcserélik a törvényi szabályok. Fontos, hogy a modellen látható jelölt alatt, a pártot is értenünk kell. Ebben a fejezetben az ábra közepét képező marketingkampány érdekel minket a legjobban, de ne feledjük, ahogy a modell is hangsúlyozza, a marketingkampány a politikai kampánnyal párhuzamosan folyik.

Piacszegmentálás. A piacot különböző változók szerinti felosztással körvonalazhatjuk,⁵⁵ azaz a politikában az a folyamat, amikor a szavazókat csoportokra bontjuk, és ezeket a csoportokat célozzuk meg a jelölt vagy párt üzenetével.⁵⁶ A politikában ez a szegmens a választók csoportja. A szavazók igényeinek felmérése alatt azt a kutatási folyamatot értjük, amikor közvélemény-kutatások alapján, illetve közvélemény-kutató cégek segítségével a politikai aktorok kiderítik, elemzik, feltérképezik, hogy a választók milyen üzenetet várnak el a párttól. Ezek tudatában lehet továbblépni és tipizálni a szavazókat. Ennél a pontnál érdemes figyelembe venni a választók korösszetételét, nemek szerinti megoszlását, az anyagi helyzetüket stb. Ha ez is megtörtént, akkor kell a választói profilokat meghatározni. Ez a későbbiek során megalkotandó üzenet szempontjából lehet fontos. Meg kell jegyezni, hogy a profilokat nem feltétlenül a választási kampány hajnalán keresik meg a pártok. A piac ilyen jellegű szegmentálása a kampány folyamatában körvonalazódik igazán és a választási hajrában tisztul ki véglegesen. Ez azért történik így, mert a piac folyamatosan változik. A politikában a választások idején egy dinamikusán változó piacról beszélhetünk.⁵⁷ Ha a kampány elején meghatároznák a piacot, az a választásokig bőven megváltozhatna. Ezért érdemes a munka folyamatában elvégezni a végleges szegmentálást.

⁵⁴ NEWMAN, BRUCE I.: *Politikai marketing mint kampánystratégia*. Bagolyvár Könyvkiadó, Budapest, 2000, 31. p.

⁵⁵ A változók részletes áttekintését lásd KOTLER, PHILIP: *Marketing menedzsment*. KJK Kerszöv, Budapest, 2002, 290–296. p.

⁵⁶ NEWMAN, BRUCE I. (2000): *Politikai marketing mint kampánystratégia*. i. m. 87–88. p.

⁵⁷ Az elemzők egyetértenek abban, hogy választások előtt már főleg a nagyszámú bizonytalan szavazókra koncentrálnak a pártok. Ők azok, akik elmennek ugyan szavazni, de az utolsó pillanatban döntenek el, hogy kire adják voksukat. A választás pillanatáig folyamatosan bombázzák őket a kampányígéretek, ami hol az egyik oldalra, hol a másikra billenti őket. Ezért nevezem dinamikusán változó piacnak a választók piacát.

Kiss Balázs Harprora hivatkozva azt mondja, a szegmentálással az a gond, hogy a politika ezek szerint eltérő érdekcsoportokat keres a választók között, míg a marketing a „közös érdekeket”. Szerinte ezért nem lehet alkalmazni teljesen a marketinget a politikára.⁵⁸ Egyrésztől igaza van. Amikor egy terméket akarnak eladni, akkor annak az egy terméknek kell megfelelnie az összes fogyasztónak. Olyan üzenetet kell megfogalmazni, ami minden csoportot megfog. Tehát meg kell találni a „közös érdeket”. Másrésztől az ilyen és ehhez hasonló kritikák elfelejtik, hogy a politika egy összetett „csomag”, mint már említettem, amely a mindennapjaink rendjét, jobbítását hivatott ellátni. Ez felveti újra a politika, mint különleges áru fogalmát. Nem szabad szem elől téveszteni, hogy a különböző területek megoldására egy párt esetében más-más párttagok, keresik a válaszokat. Míg a jelölt a saját világlátásával igyekszik választ keresni különböző területek, a nyugdíjbiztosítás, a családtámogatás, az oktatás... bajaira. Tudni kell válaszolni a különböző kihívásokra. Emiatt érdemes szegmentálni és a különböző kihívásokra különböző üzeneteket kreálni. Más hangnemben megszólítani a különböző profilú csoportokat. A politikában kevés téma kapcsán lehet a „közös érdeket” keresni. Ilyen lehet az alkotmány, jogállamiság, törvényes rend stb. azonban ezekben a pártok egyetértenek. Ha csak ennyiből állna a politika, akkor nem lenne szükség választásokra.

A jelölt pozicionálása. Ahhoz, hogy a szegmenseket meg lehessen szólítani, először is a SWOT-analízis útján fel kell mérnie a pártnak vagy a jelöltnek gyengeségeit és erősségeit, illetve lehetőségeit és veszélyeit, enélkül nem lehet megalapozott a kommunikációs stratégia. Ugyanakkor nem szabad megfedkezni a konkurencia feltérképezéséről sem, amely ugyanazt a csoportot célozza meg a saját hasonló üzenetével. Meg kell találni az ellenfelek gyengeségeit, amit a kampány során alkalmanként ki kell domborítani. Ez már előre vetíti, hogy a különböző választói csoportoknak meg kell fogalmazni egy közös, jól érthető üzenetet, amire aztán épülhet a kampány. A későbbiekben aztán lehet további üzeneteket gyártani, viszont arra ügyelni kell, hogy az egységes imázs érdekében összehangolják ezeket. Az imázsformálás a médián keresztül történik, bizonyos jellemző vonások és az üzenetek témáinak hangsúlyozásával.

A jól érthető üzenet megalkotása lesz a kampány lelke. Bernard Grofman hangsúlyozza, hogy Downs A demokrácia gazdasági elmélete című művének egyik tétele alapján a „mediális választó” felé mennek el az üzenetek.⁵⁹ Ez annyit jelent, hogy a pártok/jelöltek, amennyiben nyerni akarnak, kénytelenek általános üzeneteket megfogalmazni, mivel a legtöbb választó a médián keresztül találkozik a politikával. Ez választások idején sincs másképp. Egy szegmentálás és egy pozicionálás után nehéz megtalálni azt a kommunikációs csatornát,

⁵⁸ KISS BALÁZS: Viták és álláspontok a marketing politikára való alkalmazhatóságáról. In Kiss Balázs (szerk.): *Politikai kommunikáció*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2000, 107. p.

⁵⁹ GROFMAN, BERNARD: Politikai gazdaságtan: a downsi perspektíva. In Goodin, Robert E. – Klingemann, Hans-Dieter (szerk.): *A politikatudomány új kézikönyve*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 659. p.

ahol kimondottan csak azt a célcsoportot lehetne elérni, akinek az üzenetet szánták. Ezért fordul elő, hogy a főüzenetek olyan megfoghatatlan fogalmak köré összpontosulnak, mint haza, demokrácia, nyugodt erő, köztársaság, liberalizmus stb.⁶⁰

Ennek az lehet az oka, hogy a túlságosan célzott üzenetek elidegeníthetik azokat a szavazókat, akik épp nem voltak megcélözva. Mint Kotler megjegyzi, a túlságosan nyílt következtetés a termék vonzerejét vagy elfogadását is korlátozhatja.⁶¹ Ha például Madonna új lemezét mindenáron csak a fiataloknak próbálják eladni, akkor kirekesztik ebből a körből azokat a „fiatalos”, idősebb fogyasztókat, akik esetleg fogékonyak a zenéjére. Hagyni kell teret a befogadónak, hogy értelmezni tudja az üzenetet. Esetlegesen ellenérveket fogalmazzon meg magában, amelyeket újabb érvekkel lehet kiiktatni. Ez a hagyományosan protagoraszi érv–ellenérv felfogás elmélyítheti a választóban az üzenet lényegét, ezzel mintegy sajátjává téve azt, illetve növelve annak az esélyét, hogy „megveszi” az üzenetet.⁶²

*A stratégia kidolgozása és megvalósítása.*⁶³ A stratégia fontos eleme a 4P, amit már korábban kibontottam, hogy mit jelent. Newman ezt a fogalmat átértelmezi a politikára. Eszerint product [termék], push marketing [alsó szintű kezdeményezés, vagy tolómarketing], pull marketing [felső szintű kezdeményezés, vagy húzómarketing], polling [közvélemény] alkotják a politikai marketing 4P-jét.⁶⁴ A pártot illetve a politikust, mint terméket „A politika mint különleges áru” című fejezetben már tárgyaltam. A push és a pull marketing lesznek azok a csatornák, amelyeken keresztül megpróbálhatják elfogadtatni az üzenetet, az imázst, összességében a jelöltet vagy a pártot. A tolómarketing sajátja, hogy alulról építkezik. Itt lesz jelentősége a szimpatizánsoknak, akik lehetnek egyedül vagy csoportban. Mindkét esetben átminősülnek pártaktivistákká. Az egyedül dolgozó aktivista lesz az, aki baráti összejöveteleken, családi eseményeken, különböző társadalmi eseményeken közvetíti az üzenetet, megpróbál érvelni mellette. A csoportba szerveződött aktivisták fogják „gyártani” a kitűzőket, plakátokat, szóróanyagokat, esetleg (politikai) eseményeket szerveznek, ahová minél több választót csábítanak, akiket szintén érveléssel igyekeznek meggyőzni az üzenetről. Nem riadnak vissza a „hiteles” kommunikátor meghívásától

⁶⁰ Vö. DIECKMANN, WALTHER: A politikai szavak tartalma. In Szabó Márton, Kiss Balázs, Boda Zsolt (szerk.): *Szöveggyűjtemény a politikára*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2000, 28–52. p.

⁶¹ KOTLER, PHILIP: *Marketing menedzsment*. KJK Kerszöv, Budapest, 2002, 667. p.

⁶² Ezzel kapcsolatban lásd PRATKANIS, ANTHONY és ARONSON, ELLIOT: *A rábeszélőég*. i. m. 119–124. p.

⁶³ A stratégiaalkotás és a marketingtechnikák használatáról zavarba ejtő aprólékossággal ír Vasvári András A Politikai Marketing c. kézikönyvében. Tanulmányomban azonban, már csak a kitűzött céloom miatt is, nem kívánom apró részletekbe menően ezeket elemezni. Bővebben lásd VASZARI ANDRÁS: *Politikai marketing*. Bestseller Kiadó, Budapest, 2001.

⁶⁴ Bővebben NEWMAN, BRUCE I.: *Politikai marketing mint kampánystratégia*. Bagolyvár Könyvkiadó, Budapest, 2000, 32–33. p.

sem, azaz olyan közéleti személyt kérnek meg, hogy vegyen részt az eseményen, aki a közönség szemében elfogadottnak számít. A húzómarketing a tömegmédiát jelenti. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy média nélkül nincs rendes marketingkampány. A push marketing önmagában nem elég. Viszont gyakorlati haszna jelentős, mivel a média üzeneteinek a megértéséhez járulhat hozzá. Az utolsó P a polling, ami a marketingkampányhoz szükséges információkat szállítja. Ez alapján tudja a párt/jelölt, hogy milyen területeken kell még erősítenie, hol tart a konkurencia, melyek lehetnek azok az ügyek, amelyekkel érdemes többlet foglalkozni.

Szintén a stratégiához sorolja Newman a szervezeti kérdéseket. Ez nem más, mint egy „haditanács” felállítását jelenti, amelyben helyet kapnak például a közvélemény-kutatók, marketingesek, PR szakemberek, politikai tanácsadók, szövegírók. Mindenkinek egy részfeladattal kell foglalkoznia. A céljuk egységesen az, hogy minél több választót nyerjenek meg az ügyüknek, és ezáltal megnyerjék a választásokat. Amennyiben eredményesen dolgoznak, azaz nyernek a választáson, akkor biztosított a munkájuk a következő ciklusra.

3.2.3. A hatalomgyakorlás marketingje

A hatalomgyakorlás marketingje annyiban tér el a párt marketingjétől, hogy ez a választásokon nyertes párt sajátja. Tehát itt egy már „felnőtt” pártról beszélünk, amelynek megvan a kialakult tagsága, támogatói köre és szimpatizánsai. A cél ennek megtartása és lehetőleg bővítése. A hatalomból fakadó előny, hogy ő az információk birtokosa. Vigyázni kell, hogy a hírek piacát ne szabják túl szűkre, azaz ne tartsanak vissza túl sok információt, mert akkor a média és az ellenfelek máshol keresik meg a kérdéseikre a válaszokat, ami dezinformációt szülhet.

Törekedni kell a pozitív hírek jó és elosztott időzítésére. Azért elosztott, mert a konkurens pártoknak érdekében van minél több negatív előjelű tünetet, esetleg döntést kiemelni, mivel ebben láthatják a reményt, hogy a legközelebbi választásokon ők nyernek. Ha folyamatosan, adagolva jelentik be a jó híreket, akkor esély van arra, hogy kioltják az ellenzék támadásait.

A hatalomgyakorlásban fontos a kompetencia kérdése. A hatalmon lévőknek folyamatosan hozzáértőknek kell mutatkozniuk, ha el akarják háritani a többi hatalomra törő párt támadását. Egyrészt a kompetencia a bizalmi tőke alapja, ez biztosíthatja, hogy a következő választásokon is a hatalmon maradjanak. Másrészt viszont a kompetencia alapján meg lehet teremteni a kompetens politikus/párt imázsát, amit a legközelebbi választási kampányban hasznos tőkeként használhatnak fel.

4. Záró gondolatok

Most, hogy végigvettük a politikai kommunikáció és a politikai marketing né-mely mozzanatát, amelyekben eltérnek egymástól, itt az ideje, hogy a főbb kü-lönbőségeket pontokba szedjük. Láthattuk, hogy a tanulmány elején emlegetett sötétített szoba, amelyben azon gondolkodnak, hogyan lehetne egy-egy politi-kust vagy döntést eladni a médiának és a választóknak, inkább a politikai kom-munikáció sajátja. A politikai marketinget egy nyüzsgő irodaházhoz hasonlíta-nám, ahol mindenki egyedül, vagy csapatban a maga részfeladatával foglalko-zik. Ezek szerint:

A politikai kommunikáció és a politikai marketing a politikai rendszer szempontjából történő megkülönböztetése

	a „szoba”	az „irodaház”
a csapat tagjai	szűk körből áll össze; elsősor-ban a párt vagy a jelölt hatá-rozza meg a tagjait	egy jól felépített marketing esetében a politikusoktól a választókig megszámlálhatat-lanul sokan részesei a csapat-nak
filozófiája	a politikai nyelv, a politikai diskurzus, a politikai üzenet és tartalom a gerince – inkább elméleti	a klasszikus közgazdasági cserefolyamat politikára való alkalmazása – inkább gyakorla-ti
logikája	a politikai kommunikáció há-romszögében gondolkodva olyan kommunikációs csomag-gal előállni, amellyel megnyer-hetők a választások	közgazdasági, elsősorban mar-keting technikák segítségével felépíteni egy piramist, amely-lyel megnyerhetők a választá-sok
stratégiája	a média és a választók rendsze-rén keresztül, a politikai nyelv segítségével népszerűsíteni a pártot vagy a jelöltet	különböző témák (issues) men-tén ismertetni a pártot, a jelöl-tet, vagy a politikai programot, amelyett a 4P marketingstraté-giájával „eladnak”
a felhasznált esz-közök	pl. meggyőzés, manipuláció	pl. piacszegmentálás, pozíció-nálás
a média	interakcióba lépnek egymással; azonos rangú szereplők	a cél a bekerülés és a maga alá gyűrés; politikai kampány = médiakampány
a választók	interakcióba lépnek egymás-sal; azonos rangú szereplők	ők a vásárlók, nekik készül a „termék”

„Noha mindez a dolgokat fenomenológiai módszerrel vizsgáló szemlélő számá-ra banálisnak tűnhet, mégis fennáll annak a veszélye, hogy megfeledeznek ró-

luk. Ha például a sakktáblán elhelyezett bábok vizsgálatába kezdek, egyrészt igyekeznem kell minden megszokottat elfelejteni, másrészt azonban valamennyire mégiscsak tudnom kell, hogy mit keresek” – írja Vilém Flusser francia filozófus.⁶⁵ Valóban, a mindennapi eseményekhez szokott ember számára ezek a megállapítások egyértelműek lehetnek. Mégis a hétköznapiakban a tágon vett politikai kommunikáció kategóriájába sorolódnak. Amellett, hogy el kell ismer-ni, a politika kommunikáció és a politikai marketing működésük során kiegészítik egymást, avagy nem létezik politikai marketing politikai kommunikáció nélkül, és a politikai kommunikáció nem működhetne teljes pompájában a politikai marketing nélkül, a politológusoknak (és a társadalomtudósoknak) tudniuk kellene határvonalat húzni a kettő közé.

Dolgozatomban reményeim szerint sikerült bebizonyítanom, hogy a politológia eme két résztudománya valóban két külön, egyenrangú kutatási területet képez. Annak ellenére, hogy mindkettő hasonló gondokkal küzd (pl.: egyiknek sincs egységes, és a kutatók által elfogadott terminus technicusa és legalábbis a politológia szemszögéből hiányzik a „master theory”, másrészt bizonytalanok a kutatási területek pontos határai), a használatuk során elemeik jól láthatóan elválnak egymástól.

A tanulmányban felvázolt jellegzetességek természetesen további aprólékos kibontásra várnak. Ezeknek kidolgozása a következő időszak, vagy generáció feladata lesz.

⁶⁵ FLUSSER, VILÉM: *Az ágy*. Kijárat Kiadó, Budapest, 1996, 9–10. p.

NORBERT MERKOVITY

COMMUNICATION AND MARKETING IN POLITICS

(Some differing attributes of political communication
and political marketing)

(Summary)

Hearing the term 'political communication', the everyday man tends to think about a dark room full of consultants, who are to decide what will be the scandals of the next period, or in other cases they may try to find the way of how to sell a decision, a party or a politician to the vox populi. In everyday conversations these actions are equal to the concept of political communication. But from a scientific point of view we are talking about two separate terms.

This study focuses on the scientific distinction between political communication and political marketing. In the first half of the article I attempt to review some basic elements of political communication, such as theory, its actors, political language, media and politics in order to see how they work in a scientific environment and in everyday life. In the following chapter I examine political marketing from the same point of view, particularly its theory, politics as specific product, party marketing, electoral marketing and the marketing of authority.

Finally, I overview the differences between political communication and political marketing. We will see that the two concepts are different regarding the number of the team members, their philosophy, logics, strategy and applied tools. They are also distinct in the way how they associate with the media and the electors. For example, while political communication interacts with the media and the electors, political marketing wants to be present in the media, it wants to rule over it, because there is no political campaign without media campaign. And as far as the electors are concerned, political marketing wants to sell them its product.

The answer, why these two concepts – political communication and political marketing – are not separated in everyday life and sometimes even in social sciences, too, is that neither of them has its own master theory, terminus technicus, and they do not have a clearly defined field of research. Maybe it will be a challenge for the next generation of political science researchers to clarify the differences between these two concepts.



MOLNÁR ISTVÁN

Iparjogvédelmi intézményeink fejlődése (1895–1995)

(Szabadalmazhatóság, szolgálati találmány, fejlesztések oltalma és licencia)

A jelen publikáció egy szélesebb körű kutatómunka első eredményeinek az összefoglalása. PhD. hallgatóként néhány, az egyetemi szellemi tulajdonnal kapcsolatos iparjogvédelmi kérdés áttekintésére vállalkoztam. Úgy érzem, némi magyarázatot kíván, hogy mi különbözteti meg az egyetemi (azaz az egyetem falai között képződött) szellemi tulajdont a többi szellemi alkotástól. Elvileg és jogilag semmi. Az egyetemen képződött kutatási eredmények mint műszaki szellemi alkotások természetesen szabadalmazhatóság szempontjából egy elbírálás alá esnek a cégek vagy egyéni feltalálók szellemi termékeivel. Tapasztalataim szerint van ugyanakkor az iparjogvédelemnek néhány aspektusa, amellyel az egyetemi szellemi tulajdon esetén az átlagosnál többet kell foglalkozni. Ilyen aspektusok körébe tartozik *a)* a kutatás-fejlesztési eredmények szabadalmazhatósága; *b)* a mai kifejezéssel szolgálatinak, illetve alkalmazottinak nevezett jogviszonyban alkotott szellemi termékek esete;¹ *c)* az azonos találmányon végzett, további kutató-fejlesztő tevékenység iparjogvédelmi következményeinek kérdése, végül *d)* a szellemi tulajdon hasznosításának engedélyezésével kapcsolatos kérdések.

Úgy vélem, az említett kérdések jelenlegi állapotának bemutatása és következtetések levonása aligha lehetséges az említett jogintézmények történelmi fejlődésének áttekintése nélkül. Cikkemet úgy építettem fel, hogy az egyes jogintézmények fejlődését külön-külön áttekintettem, tehát a legfontosabb jogszabályok, így az 1895. évi XXXVII. tc, az 1969. évi II. tv. és az 1995. évi XXXIII. tv. visszavisszatérnek. A szabadalmazhatóság kérdésénél megragadom az alkalmat, hogy bemutassam az adott korszakra jellemző innováció-politikai hangulatot, a politikának az iparjogvédelemhez való hozzáállását. A szabadalmazhatóság intézménye ugyanis kiváló eszköz egyrészt a szabadalmi rendszer funkciójának meghatározására (például míg az államszocialista korszakban a szabadalmak funkciója arra korlá-

¹ Itt szándékosan nem szolgálati találmányokról és alkalmazotti találmányokról beszélek. A téma bemutatásánál ugyanis az alkotót, illetve az ő érdekeit védő és őt motiváló jogi szabályozást helyezem a középpontba. És ebből a szempontból iparjogvédelmünk története során hosszabb ideig, igen jelentős szerep jutott az újítói jognak is.

tozódott, hogy – Ficsor Mihály szavaival élve – „fizetési bizonylatként” szolgáljanak a feltalálók munkabéren felüli díjazásához,² ez a funkció a modern piacgazdaságban a kizárólagosság nyújtásával a vállalati versenyképesség fokozása, a feltalálók anyagi ösztönzése, a műszaki tudás disszeminációjának a közzététel segítségével való elősegítése, és a nemzetgazdaság átállítása egy tudásintenzív és modern termelési módra), másrészt egyes belső piacot védő intézkedések foganatosítására (a törvények keletkezésének bemutatásakor erre is találunk példát). A jogalkotás folyamata, a parlamenti hozzászólások és törvényi indokolások kiválóan alkalmasak az efféle hangulat visszatükrözésére. Öröm volt felfedezni a kutatás során, hogy – amint az az idézetekből is látható lesz – a hazai iparjogvédelmi gondolkodás még az államszocialista időszakban sem távolodott el annyira a szabadalmi rendszereknek a piacgazdaságokban történelmileg kialakult eredeti funkciójától (amint ez történt a Szovjetunióban és a KGST tagországok többségében).

1. A szabadalmi rendszer funkciójának és a szabadalmazhatóság alapkövetelményeinek fejlődése az 1895. évi XXXVII. tc-től

1.1. Az 1895. évi XXXVII. törvénycikk a találmányi szabadalmakról

Az 1895. évi szabadalmi törvény hatályba lépése előtt Magyarországon nem volt önálló szabadalmi jogszabályunk. Az 1867. évi XVI. törvénycikk értelmében a Monarchia mindkét államára kiterjedtek a megszerzett szabadalmak, mégpedig úgy, hogy a szabadalom engedélyezésének feltételeit mindkét állam területén egyforma elvek szerint állapították meg és módosították. Ezzel kívánták elérni, hogy a két állam tekintetében lényegében azonos szabályok maradjanak meg. A szabadalmi eljárást az úgynevezett egyetértő eljárás jellemezte, amely szerint a bejelentés helye szerinti minisztérium a szabadalmi kérvény megvizsgálása után azt a másik állam megfelelő minisztériumához elfogadás végett átküldte. Bár a szabadalmi okiratot államonként külön-külön adták ki, a két okmánynak mind a kelte, mind a tartalma megegyezett.

A szabadalmak száma a XIX. század végén jelentősen megnőtt, így az egyetértő eljárás nehézkessé vált. Ez vezetett arra az igényre, hogy megreformálják a szabadalmi rendszert. Ennek a reformnak a keretében a Monarchia mindkét állama a szabadalmi törvényhozás tekintetében teljes függetlenséget nyert, azaz találmányi szabadalmak mindkét állam részéről saját államterületükre nézve és saját törvényhozásuk által alkotott törvény alapján engedélyezhetők. Ennek a reformnak központi elemét képezte az 1895. évi szabadalmi törvény.³

² FICSOR MIHÁLY: Tízéves szabadalmi törvényünkről. I. rész. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 1. (111.) évfolyam 1. szám, 2006. február, 25. p.

³ Indokolás „a találmányi szabadalmakról” szóló törvényjavaslathoz, Melléklet a 741. számú irományhoz, *Magyar Törvénytár*, 1895, 85. p.

Az 1895. évi szabadalmi törvény előkészítési munkálatai és megalkotási folyamata megfelelt a korabeli jogalkotási mechanizmusnak. A jogalkotási munka a Képviselőház 1892. évi február 18-ra hirdetett országgyűlési ciklusban; a 473. országos ülésen kezdődött a törvénytervezet általános vitájával. Ezt megelőzte két rövid-képviselőházi aktus, amikor is a 388. ülésnapon (még 1894-ben) benyújtották a törvényjavaslatot, majd a 466. ülésnapon a közgazdasági bizottság jelentésének a birtokában Rosenberg Gyula a közlekedés- és pénzügyi bizottságok előadója kérte a törvényjavaslat napirendre tűzését. A 473. országos ülésen a tervezet előadója, szintén Rosenberg Gyula ezzel a mondattal vezette be a törvénytervezet általános vitáját: „*A találmányi szabadalmakról alkotott törvényeknek feladata, hogy a feltalálónak munkáját a melyet találmányára fordított, az állam védelemben és oltalomban részesítse, ez által az állam nemcsak a feltalálónak jogosult érdekeit védi, hanem saját gazdasági fejlődését is előmozdítja, mert ilyen oltalom nélkül a feltaláló vagy egyáltalán nem dolgozna, vagy munkája eredményének titokban tartására lenne indítva, az pedig nem felelne meg a társadalom érdekeinek.*”⁴ Az előadó nemzetközi kitekintésében első helyen Angliát említi, amely ország kifejezetten modern szabadalomengedélyezési rendszerét a törvénytervezet is adaptálta. Meglepő, hogy az amerikai szabadalmi rendszerre is rámutat jelezve, hogy ott az ipari tulajdonnak 9/10-e oltalom alatt áll. Ez azért érdekes, mert az Amerikai Egyesült Államok gazdasága már akkor is annyival nagyobb teherviselő képességgel rendelkezett, hogy a szabadalmi rendszerre eltérő jogi modell kívánt meg. Az előadó ezt követően ismertette a szabadalmi rendszer bevezetését ellenzők érvét: ha hazánk egyáltalán nem is rendelkezne szabadalmi rendszerrel, akkor a világ összes találmányát díjmentesen hasznosíthatná. Rosenberg Gyula természetesen azonnal hozzáfűzi ehhez a törvénytervezet szellemét tükröző ellenérvét: a szabadalmi rendszer éppen a hazai ipar erősítésére szolgál, hiszen a tőke másképpen nem fektetne a kockázatos innovációkba.⁵ Rosenberg egyebekben nem sokat foglalkozik a szabadalmi rendszer funkciójának iparpolitikai taglalásával, erről inkább a közigazgatási bizottság (Rosenberg által beszédében hivatkozott) jelentésében olvashatunk.⁶ Érdemes kiemelni ebből néhány részt: „*A társadalomnak (azonban) érdekében áll, hogy a feltaláló találmányát ne tartsa titokban, hanem hogy a találmány hasznáiban a társadalom minden tagja részesüljön. Csakis a szabadalmi oltalom által jut a feltaláló azon helyzetbe, hogy találmányát nyilvánosan megvalósítja részben saját tevékenysége által, részben pedig az által, hogy találmányát mások által gyakoroltatja. Az államnak gazdasági fejlődése érdekében fekszik új vagy javított értékek nyerése, új vagy javított eljárások és szerszámoknak az iparban való szaporítása. Ezen cél elérésére összeegyeztetni kell a feltaláló és a társadalom érdekeit. A szabadalmi oltalom megengedése által a feltaláló érdeke óvatik meg, míg ezen olt-*

⁴ A találmányi szabadalmakról szóló törvényjavaslat képviselőházi általános tárgyalása. Képviselőházi Napló 1892–1897, XXV. Kötet, 473. sz. országos ülés 1895. május 7-én, 231. p.

⁵ Uo.

⁶ A közgazdasági bizottság jelentése „a találmányi szabadalmakról” szóló törvényjavaslat tárgyában. Képviselőházi Irományok 1892–1897, XXVI. Kötet, 854. sz. Iromány, 49. p.

lomnak időleges megszorítása a nagyközönség igényei szem előtt tartásának következménye és ez által s két szembenálló érdeke méltányos módon kiegyenlíttetik.” A bizottsági jelentés érvelése tehát a felvilágosodás korabeli társadalmi szerződés elméletére épül, és a szabadalom funkciója meghatározásánál mind az ösztönzési,⁷ mind a feltárási⁸, mind pedig a jutalmazási elméletet⁹ megtaláljuk.¹⁰ A közgazdasági bizottsági jelentés a szabadalom iparfejlesztő hatását két vonásában, nevezetesen a közzététel intézményében és a kizárólagosság biztosításában jelölte meg. Nevezetesen a közzététel segítségével lehetségessé válik, hogy még a szabadalmi oltalom tartama alatt más feltalálók a közzétett, találmányokban új problémák megoldására „ingert találjanak”. Másrészt a kizárólagosság jelenti azt a motivációt, aminek következtében a feltaláló a találmány termékbe alakításába hajlandó befektetni. „Egy iparilag fejletlenebb országban, és különösen oly országban, mely nincs abban a helyzetben, hogy vámok által védhesse iparát más országok megerősödött és fejlettebb iparával szemben, a nagy ipar rendszerint csak a szabadalmak révén biztosított oltalom védőszárnyai alatt fejlődhetik.”¹¹

Látható tehát, hogy az első saját szabadalmi törvényünkben kifejezett szabadalmazási funkciók összhangban vannak a szabadalmi jog szerves fejlődése során kialakult, általában a szabadpiacon alapuló, kapitalista iparpolitika célkitűzéseivel. Ezeket nevezhetjük a szabadalom hagyományos funkcióinak.

A törvényjavaslat általános vitájáról egyébként elmondható, hogy nyugodt mederben zajlott, a szabadalmi rendszer funkciója és a szabadalmazhatóság kérdésében különösen nagy volt az egyetértés (az alkalmazásban állók találmányainak szabályozásnál voltak kisebb viták). Az igazságügyi bizottság jelentését a 476. ülésnapon ismertették.¹² A bizottság jelentése már lényegesen rövidebb, mint a közgazdasági bizottság jelentése volt, ugyanis a képviselőház részéről kapott utasításnak megfelelően a már általánosságban elfogadott javaslatnak csakis a részleteit vette beható tárgyalás alá. Végül a 479. ülésnapon zajlott le a törvényjavaslat harmadszori olvasása, és ekkor a képviselőház a törvényjavaslat végleges szövegét el is fogadta. A 483. ülésnapon érkezett meg a Főrendi Ház elnökének átírtja, amelyben a főrendi ház a javaslatot változtatás nélkül elfogadta. E törvényjavaslatra nézve ennél fogva az országgyűlés két háza között a teljes egyetértés létrejött, ezért azt legfelsőbb szentesítés végett az uralkodóhoz felterjesztették.

⁷ Az ösztönzési elmélet szerint a szabadalom engedélyezésének célja a tudomány és technika haladásának előmozdítása.

⁸ A feltárási elmélet azt feltételezi, hogy a feltaláló a kizárólagos jogért cserébe ismerteti a találmányt, amit a kizárólagosság hiányában titokban tartana.

⁹ A jutalmazási elmélet abból indul ki, hogy a feltalálónak a szabadalommal járó előnyök formájában fejezi ki elismerését a társadalom.

¹⁰ BOBROVSZKY JENŐ: Iparjogvédelem és csúcstechnika. *Országos Találmányi Hivatal Iparjogvédelmi tanulmányok*, Budapest, 1995, 51–52. p.

¹¹ A közgazdasági bizottság jelentése „a találmányi szabadalmakról” szóló törvényjavaslat tárgyában. *Képviselőházi Irományok 1892–1897, XXVI. Kötet*, 854. sz. Iromány, 51. p.

¹² Az igazságügyi bizottság jelentése „a találmányi szabadalmakról” szóló törvényjavaslat tárgyában. *Képviselőházi Irományok 1892–1897, XXIX. Kötet*, 884. sz. Iromány, 55–58. p.

A szabadalmazhatóság követelményeinek szabályozása az 1895. évi XXXVII. tc-ben összhangban állt a korszak fent ismertetett iparpolitikai célkitűzéseivel. Az 1895. évi szabadalmi törvény értelmében szabadalmazható minden új találmány, amely iparilag értékesíthető. A törvény indokolása rámutat, hogy az ipari értékesítés tágabb értelemben veendő beleértve a bányászati és a földművelési tevékenységet is.¹³ A törvény az újdonság fogalmát „*a contratio*” határozza meg, amikor kimondja, hogy mikor nem tekinthető újnak a találmány. Ezek szerint a találmány nem új, ha bejelentése idejében közzétett nyomtatványok vagy egyéb sokszorosítások útján ismertté vált. Nyilvános gyakorlatba vétel vagy kiállítás útján oly módon megismerhetővé vált, hogy szakértők számára használható legyen, vagy már szabadalom tárgyát képezte. A törvény azonban kimondja azt is, hogy a találmány közzététel vagy gyakorlatba vétel dacára újnak tekintendő, ha utolsó gyakorlatba vétele vagy közzététele óta a találmány bejelentéséig száz év már eltelt. A törvény indokolása szerint száz év után a találmány vagy régi felfedezés felelevenítése azért szabadalmazható ismét, mert a szabadalmazás nem tagadható meg azért, mert valamely eszme egy régen feledésbe merült iratban közzé volt téve. Vannak ugyanis olyan régi technikai eljárási módok, amelyek ismeretlenné válva érdemesek arra, hogy az emberi ész ezeknek felújításáról gondoskodjon.¹⁴

A törvény – ahogyan azóta is az összes szabadalmi törvényünk – konkrétan felsorol néhány olyan találmányi kört, amelyekre nem engedélyezhető szabadalom. Ezek mindegyikével a jelen cikkben terjedelmi okokból nem foglalkozom, de kitérek az élelmiszerek, gyógyszerek és vegyi úton előállított termékek esetkörére. Ennek kettős oka van. Egyik, hogy az említett termékkörnek a magyar szabadalmi jog fejlődésében mindig különleges megítélése volt, és a termékek szabadalmazhatóságát mindig körbevették nemzeti iparvédelmi és iparpolitikai megfontolások. A másik ok, amiért ezzel az esetkörrel foglalkozom, hogy anyaintézményem, a Szegedi Tudományegyetem élettudományi kutatási tevékenysége hagyományosan igen magas színvonalú, és ilyen karakterű találmányok szép számban keletkeztek itt a múltban is, és évente tízes nagyságrendben keletkeznek napjainkban is. Ezért talán nem érdektelen bemutatni, hogyan is állt a szabadalmi jogi szabályozás a kérdéshez.

Az 1895. évi szabadalmi törvény 2. §-ában kizárja az emberi és állati élelmezésre szolgáló cikkeket, gyógyszereket és vegyi úton előállított tárgyakat a szabadalmazásból, azonban az ezek előállítására szolgáló eljárások szabadalmazhatók voltak [1895. évi XXXVII. tc. 2. §].

Érdekes, hogy a gyógyszerek szabadalmazhatóságának hiányával összefüggésben az elfogadott szabadalmi törvény indokolása a korábbi közgazdasági bizottsági állásponttól eltérően érvel. A bizottsági jelentés elismeri ugyan, hogy a szabadalom engedélyezése az ilyen karakterű termékekre nemzeti ipart védő és fejlesztő hatással lenne, de a bizottság végül elegendőnek tartotta a termékek előállítására vezető

¹³ Indokolás „a találmányi szabadalmakról” szóló törvényjavaslathoz. Melléklet a 741. számú irományhoz. *Magyar Törvénytár*, 1895, 90. p.

¹⁴ Uo. 93. p.

eljárások szabadalmazhatóságát.¹⁵ (Látni fogjuk, hogy a hazai ipar védelmét a későbbi időszakokban éppen a termékoltalom kizárása jelentette.) A törvény indoklása már ebben a tekintetben nem foglalkozik iparvédelmi szempontokkal. Az indokolás szerint ugyanis gyógyszerek azért nem szabadalmazhatók, mert ezek mint az emberi és állati egészség fenntartása szempontjából nagy fontosságú termékek a monopoljog felhasználásával az általános használattól el nem vonhatók, sőt nem is drágíthatók. Emellett az ilyen termékek szabadalmazása ellen szól azon indok is, hogy a gyógyszerek szabadalmazásával indokolatlan reklám üzhető, amely a hiszékeny közönség félrevezetésére szolgálhatna.¹⁶ Itt tehát a jogalkotó még érzékeli azt a veszélyt, amit a termékoltalom bevezetése jelentett volna később a hazai iparra.

1.2. Az 1969. évi II. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról

A szabadalmazhatóság tekintetében első szabadalmi törvényünk módosításai nem eredményeztek változást. Az államszocialista időszak kodifikációs kultúrájára jellemző módon, rendeleti úton azonban mégis eszközöltek lényegi változást a szabadalmazhatóság követelményeiben, amikor az 1949. évi 8. törvényerejű rendelettel a szabadalmazhatóság alapkritériumai közé felvették a haladás követelményét (2. §). Ugyanezen tvr. 3. §-a rendelkezett arról is, hogy – ellentétben az 1895. évi törvény felszólalási rendszerétől¹⁷ – a találmány újdonsága hivatalból is vizsgálható [1949. évi 8. tvr. 3. §]. (Innen számítható a mai, modern nemzeti innovációs rendszerekben nélkülözhetetlen, professzionális szabadalmi hivatali szakma kialakulása.) Az átfogó változást tehát szabadalmi jogunk 1969. évi újrakodifikálása hozta. Lássuk azonban először, a megváltozott gazdasági-társadalmi berendezkedés, az államszocialista környezet miként viszonyult a szabadalomhoz, és ez hol érhető tetten az – egyébként viszonylag gyorsan lefolytatott – országgyűlési vitában.

Az 1969. évi szabadalmi törvény tervezetét 1969 tavaszán Kiss Árpád, az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság elnöke terjesztette elő. Az expozé első tíz mondatában kétszer is előfordul a „tudományos és technikai forradalom” kifejezés. Az előadó kifejtette továbbá, hogy ennek a tudományos és technikai forradalomnak a következtében alapvető változás következett be a feltalálói tevékenység jellegében, és a találmányok gyakorlati alkalmazásának módszereiben. *„Az egyéni feltalálói munka helyébe világsszerte egyre inkább a tudományos kutató intézetek és vállalatok kutatócsoportjainak tervszerű, komplex kutató és kísérletező munkája alakul*

¹⁵ A közgazdasági bizottság jelentése „a találmányi szabadalmakról” szóló törvényjavaslat tárgyában. *Képviselőházi Irományok 1892–1897, XXVI. Kötet*, 854. Iromány, 52. p.

¹⁶ Indokolás: „a találmányi szabadalmakról” szóló törvényjavaslatához, Melléklet a 741. számú irományhoz. *Magyar Törvénytár*, 1895, 91. p.

¹⁷ A felszólalási rendszer lényege: hogy a szabadalmi bejelentést közzéteszik, majd felhívást intéznek a közösséghez, hogy amennyiben bárkinek a szabadalom kiadása ellen észrevétele van, ezt bizonyos határidőig tegye meg. A felszólalás tekintetében a szabadalmi hivatal vagy a bíróság dönt, a döntés ellen pedig lehetséges fellebbezni.

ki.”¹⁸ A korszak szellemére jellemző módon az előkészítési munka során azt is vizsgálták, hogy a szabadalom által biztosított kizárólagosság, vagy másképpen fogalmazva szellemi tulajdonjog, mennyiben jelenthet veszélyt a szocialista berendezkedésre. „A törvényjavaslat előkészítése során elsődleges elvi kérdésként merült fel, hogy a szabadalom mint jogi szerkezet mennyiben felel meg szocialista társadalmi-gazdasági viszonyainknak, az új gazdaságirányítási rendszerből fakadó követelményeknek. Az elmúlt években a kizárólagos jogokkal szemben általában gyanakvást és ellenszenvet tapasztaltunk társadalmunk egyes rétegeiben. A szabadalmat ellenzők legfőbb érve az volt, hogy a szabadalom kizárólagos jog, amely az egyén számára monopolhelyzetet biztosít a szocialista társadalommal szemben és mint ilyen, idegen társadalmunktól. A mi társadalmi-gazdasági viszonyaink között a találmányok jelentős része már eleve társadalmilag szervezett tevékenységként, szocialista gazdálkodó szervek keretében jön létre. Azok a szabadalmi jogosultak pedig, akik nem rendelkeznek a találmányok hasznosításához szükséges termelő berendezésekkel, [...] csak úgy juthatnak a szabadalomból folyó előnyökhöz, ha engedélyt adnak szocialista gazdálkodó szerveinknek a találmány hasznosítására, vagy átruházzák szabadalmukat.”¹⁹ Az előadó tehát igyekszik eloszlatni a meglevő vagy vélt társadalmi aggályokat a szabadalom klasszikus felfogása, nevezetesen tulajdonjogi funkciójával szemben. Majd így folytatja: „Felmerülhet a kérdés, nem nyitunk-e utat kapitalista tendenciák érvényesülésének vagy a szabadalmakkal való egyéb visszaéléseknek. A kérdésre nemmel válaszolhatunk. A szabadalmi kizárólagos jog ugyanis soha nem jelentett egyben korlátlan jogot is.”²⁰ (Itt azért nem árt megjegyezni, hogy az 1969. évi kodifikációt megelőzte a szovjet-típusú szerzői tanúsítványos rendszer²¹ közel tíz éves, 1957-ben véget ért korszaka, amikor a szabadalom alternatívájaként választható szerzői tanúsítvány lényegében teljességgel megfosztotta a szellemi alkotást tulajdonjogi funkciójától. A szerzői tanúsítvánnyal a jelen munka következő fejezetével összefüggésben még foglalkozom egy kicsit.)

Az általános vitát Szépvölgyi Zoltán a törvényjavaslat bizottsági előadója a javaslat bizottsági vitáinak ismertetésével folytatta. Az országgyűlés naplójából megtudhatjuk, hogy a szabadalmi törvény javaslatát az Országgyűlés ipari bizottsága és a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottsága (egyetlen napon, 1969. április 11-én) vitatta meg. Az előadó ezután a törvény elfogadásának jelentőségét méltatta, majd a törvény céljaként a következőket jelölte meg: „A törvényjavaslat mindenekelőtt gazdaságpolitikai céljaink megvalósítását, népünk jólétének emelését kell, hogy

¹⁸ A találmányi szabadalmakról szóló törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása. *Országgyűlési Napló* 1967–1971, 21. ülés 1969. április 17-én, 1667. hasáb.

¹⁹ Uo: 1668. hasáb.

²⁰ Uo: 1669. hasáb.

²¹ A szerzői tanúsítvány rendszerét az államnak felajánlott találmányok szerzői jogvédelméről és díjazásáról szóló, 1948. november hó 19-én hatályba lépő 11.950/1948. Korm. számú rendelet vezette be, amely az állam részére felajánlott találmányok ügyének intézéséről szóló 166/1951. (IX. 8.) MT rendelettel hatályon kívül helyezésre került. Végül a szerzői tanúsítvány jogintézményét végül a 38/1957. (VI. 23.) Korm. rendelet – a szolgálati találmány fogalmának bevezetésével egyidejűleg – eltörölte.

szolgálja. Hazánkban a tudomány és a technika fejlesztése, műszaki színvonalának emelése országunk adottságai és erőforrásainak korlátozottsága miatt is nagyon fontos feladat. Ezért szükséges, hogy a rendelkezésünkre álló műszaki és magasszínvonalú szellemi kapacitásunkkal jobban, eredményesebben gazdálkodjunk. Egyidejűleg szorgalmaznunk kell az élenjáró külföldi műszaki eredmények nagyobb igénybevételét is. Ennek megvalósításához egyrészt arra van szükség, hogy megfelelő ösztönzést kapjon a megbecsülést érdemlő műszaki, szellemi alkotó munka. A törvényjavaslat az erkölcsi és anyagi érdekeltség fokozásával várhatóan elősegíti műszaki fejlődésünk gyorsulását, új, korszerű gyártmányok előállítását, a gyártási eljárások fejlesztését és a korszerű technológia alkalmazását.²²

A vitához Dr. Ajtai Miklós a Minisztertanács elnökhelyettese is hozzászólt. Beszéde azért érdekes és informatív, mert elég részletesen körülírja, és a törvényalkotás szükségességének indokaként jelöli meg benne az új gazdasági mechanizmusnak nevezett gazdaságirányítási modellt, és ebben kitér a már a hatvanas évek végére is kiemelt jelentőségű innovatív szereplők, nevezetesen az egyetemek és akadémiai kutatóintézetek szerepére. „Sűrgeti a korszerűsítést mindaz, ami hazánkban az új gazdasági mechanizmus kapcsán már csaknem másfél éve végbement és ami a vállalati érdekeltséget a szellemi alkotás tekintetében is új alapokra helyezte, új érdekeltségi rendszert teremtett. [...] Ez a megállapítás nemcsak vállalkozásaink életére vonatkozik, hanem azokat a változásokat is tükrözi, amelyek kutatóintézeteink egy részében, mindenekelőtt az ipari kutatásokkal foglalkozó intézetekben végbementek és ma már gyümölcsözően működnek.”²³ Az előadó felhívja a figyelmet, hogy tudományirányítási és kutatási rendünk az új mechanizmus kapcsán részlegesen, de alapvetően (!) megváltozott. „Hogyan érinti az új gazdasági mechanizmus bevezetése gazdasági életünket? Alapvető változás tulajdonképpen az ipari kutatások területén következett be, ahol – mint ismeretes – áttértünk a kutatási megrendelések rendjére, arra, hogy az ipari gyakorlat szükségletei közvetlenül megrendelések formájában irányítsák az ipari kutató intézetek alkalmazott kutatási tevékenységét.”²⁴ [...] Az úgynevezett alapkutatások kérdésében, ami mindenekelőtt az akadémiai intézményekre vonatkozik, olyan gyökeres változás, mint az előbb elmondottakban, nem következett be. [...] Az eddigi elemzések alapján úgy gondoljuk, hogy az úgynevezett alapvető kutatások területén nem helyes hasonló rendszert bevezetni, mint az alkalmazott kutatásoknál, tehát nem helyes a szerződések rendszerét uralkodóvá tennünk. Mindez persze nem akadályozza ezen intézményeknél, hogy kapacitásuk egy részét konkrét rendelésekkel terheljék le, de ezt inkább mellékterméknek, helyes kivételnek minősíthetjük, a munka alapvető része, nagyobb hányada nem azonnali, közvetlen szükségletek kielégítésére, hanem egész műszaki,

²² A találmányi szabadalmakról szóló törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása. Országgyűlési Napló 1967–1971, 21. ülés 1969. április 17-én, 1673. hasáb.

²³ Uo. 1680. hasáb.

²⁴ A kutatási megrendelések nevezhetők a mai értelemben vett egyetemi technológia-transzfer előfutárainak. Ennek lényege, hogy az egyetemeken megalkotott találmányok gazdasági hasznosítását, termékek fejlesztését professzionális módszerekkel is segíteni kell.

fejlesztési és tudományos életünk elméleti alátámasztására kell, hogy rendelkezésre álljon.” Az egyetemek szerepét illetően az elnökhelyettesi beszéd máig tartó érvényű megállapításokat is tartalmazott: „Különös gonddal elemeztük az eddigi munka során az egyetemeknek a tudományos életben, a kutatásban betöltött szerepét. Az elemzés egyértelmű eredménye az, hogy a jövő fejlődésében az egyetemeknek mindeképpen nagyobb súlyt, részarányt, segítséget kell adni a kutatások fokozásában. Régi tradíció és nemcsak magyar tradíció, hogy a legmagasabb szintű oktatás, tehát az egyetemi oktatás akkor minősíthető megfelelőnek, ha maguk az oktatók nemcsak pedagógusok és nemcsak az adott lexikális ismerői, hanem alkotó tudósok, kutatók is egyidejűleg. [...] A másik oldala ennek a meggondolásnak az, hogy a fent kifejtett elv az egyetemeken nagyrészt érvényesül, de az elemzések arra mutattak, hogy egyetemünk lehetőségeit a tudományos munkában nem kellően használjuk ki, holott fejlődésünk szempontjából az egyetemeken hatalmas tartalékok, szellemi erők, lehetőségek állnak rendelkezésre. Mindezek következtében [...] tudományos és kutatási életünk jövő fejlődésében a súlypontot a következő években az egyetemekre kell helyeznünk, az egyetemek kutatási lehetőségeinek, tartalékainak feltárása, a fejlesztés előttünk álló legsürgetőbb feladata az egyetemeknek mind anyagi, mind erkölcsi támogatása terén.”²⁵ Az előadó ezt követően tért rá a leendő szabadalmi törvénynek a fenti célok elérésében betöltendő szerepére: „Úgy gondolom, hogy most, amikor a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló törvényjavaslatot tárgyaljuk, helyes, ha nemcsak konkrét részleteiről beszélünk, hanem válaszoljuk és világossá tesszük országunk egész műszaki-tudományos kutatási tevékenységét is, a folyó munkálatokat, a változást és a perspektívát, és ebbe belehelyezve szemléljük az előttünk fekvő törvényjavaslatot, Azt hiszem, [...] hogy az előttünk fekvő törvényjavaslat egész szelleme, mondanivalója, illeszkedik programunkhoz, megfelel mindannak a változásnak, ami az elmúlt időkben hazánkban a gazdaságirányítás terén végbement, alkalmazkodik a nemzetközi gyakorlathoz, a fejlődéshez, lehetővé teszi nemzetközi kapcsolataink gyorsabb növelését és megfelel azoknak a koncepcióknak, elveknek, amelyek lényegéről a felszólalásban megkísértem átfogó képet adni.”²⁶ Azt azonban, hogy a javaslatként előterjesztett szabadalmi törvény-tervezet konkrétan miért és mennyiben szolgálja a gazdasági célkitűzéseket, az elnökhelyettes nem világította meg.²⁷

Ezek összegzéseként megállapíthatjuk, hogy a szabadalmi törvény újrakodifikálásakor az alábbi makrogazdasági, politikai igények fogalmazódtak meg:

- a) a szocialista termelési rendszerre való átállást követően a szocialista társadalmi-gazdasági berendezkedés új igényei;
- b) a korszak tudomány- és iparpolitikusai által tudományos és technikai forradalomként észlelt fejlődés által meghatározott igények; és

²⁵ A találmányi szabadalmakról szóló törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása. Országgyűlési Napló 1967–1971, 21. ülés 1969. április 17-én, 1681–1682. hasáb, 1684–1685. hasáb.

²⁶ Uo. 1687. hasáb.

²⁷ De legalább megfelelőnek mondható az alap- és alkalmazott kutatások és az ezeket végző intézmények helyének és funkciójának meghatározása a korabeli nemzeti innovációs rendszerben.

c) az új gazdaságirányítási rendszer igényei.

Ezekkel az igényekkel összhangban a szabadalom funkciója a klasszikus felfogáshoz képest jelentősen megváltozott, nevezetesen a monopoljog útján a mikro- és makro- (nemzeti) szintű versenyképesség növelése helyett szinte egyetlen funkciója a feltalálók anyagi ösztönzése („fizetési bizonylat”²⁸) és ezen keresztül a népjólét fokozása.

Vajon a szabadalmazhatóság kritériumrendszere követi-e ezt az iparpolitikai igényt? Szerintem részben, igen. Az 1969. évi szabadalmi törvény 1. §-a szerint szabadalmazható találmány minden új, haladást jelentő, műszaki jellegű megoldás, amely a gyakorlatban alkalmazható [1969. évi II. tv. 1. §]. Az 1. §-ban megjelenő fogalmakat azután a törvény, illetve a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendelet [4/1969. (XII. 28.) OMFB–IM együttes rendelet] egyenként meghatározza.²⁹ Ezek közül a haladó jelleg olyan szubjektív követelmény, amely alkalmas a feltaláló alkotói színvonalának olyan mértékű relativizálására, ami minden körülmények között lehetővé teszi a szabadalom jutalmazási funkciójának betöltését. (Itt két dolgot is szeretnék megjegyezni. Egyrészt a hatályos szabadalmi jogban is van szubjektív szabadalmazhatósági kritérium, amint azt majd látjuk, ez a feltalálói tevékenység, körülbelül ez felel meg a korábbi haladó jellegnek. Ez a kritérium azonban egyértelműen a szakember hipotetikus fogalmához és a nyilvánvalósághoz van kötve, továbbá a szubjektív karakter további csökkentése érdekében a gyakorlatában a nemzeti szabadalmi hivatalok előtt igen gyakran mértekadó Európai Szabadalmi Hivatal kidolgozta az ún. „feladat-megoldás közelítést”.³⁰ Másik megjegyzésem, hogy az Országos Találmányi Hivatal és később a Magyar Szabadalmi Hivatal az 1969. évi törvény alkalmazásakor az újdonság és a haladó jelleg követelményeit kissé összemosva vizsgálva olyan gyakorlatot alakított ki, ami a szubjektív követelményt tartalmában közelítette a feltalálói tevékenység mai fogalmához.)

Ami a gyógyszer- és vegyészeti termékek szabadalmazhatóságát illeti, az 1969. évi törvény 6. § (3) bekezdésében kimondta, hogy a találmány nem részesülhet szabadalmi oltalomban, ha tárgya gyógyszer, vegyi úton előállított termék, vagy

²⁸ FICSOR MIHÁLY: i. m. 25. p.

²⁹ „Új a megoldás, ha nem jutott olyan mértékben nyilvánosságra, hogy azt szakember megvalósíthassa” (1969. évi II. tv. 2. §). A végrehajtási rendelet szerint „a megoldást akkor kell nyilvánosságra jutottnak tekinteni, ha az bárki számára hozzáférhetővé vált (pl. nyomtatványi közzététel, vagy nyilvános gyakorlatbavétel révén)” [4/1969. (XII. 28.) OMFB–IM együttes rendelet 1. §]. „A technika adott állásához képest haladást jelent a megoldás, ha annak révén eddig ki nem elégített szükséglet elégíthető ki, vagy valamely szükséglet az eddiginél előnyösebben elégíthető ki” (1969. évi II. tv. 3. §). „Műszaki jellegű a megoldás, ha termékben vagy termelési eljárásban változást jelent” 1969. évi II. tv. 3. §]. „Műszaki jellegűnek kell tekinteni a mérési, analitikai, növénytermesztési és állattenyésztési eljárásokat is” [4/1969. (XII.28.) OMFB-IM együttes rendelet 2. §]. „A gyakorlatban alkalmazható a megoldás, ha azonos eredménnyel ismételten megvalósítható” [1969. évi II. tv. 5. §].

³⁰ DR. MOLNÁR ISTVÁN: *Egyetemi szellemi tulajdon menedzsment és technológia-transzfer*. Pécsi Tudományegyetem Általános Orvostudományi Kar – MEDIPOLISZ Dél-Dunántúli Regionális Egyetemi Tudásközpont, Pécs, 2007, 31–32. p.

emberi, illetve állati élelmezésre szolgáló termék; az ezek előállítására szolgáló eljárás azonban szabadalmazható. A törvényjavaslat országgyűlési vitájakor a kérdés két hozzászólásban került elő. A törvényjavaslat előterjesztője, Kiss Árpád a javasolt szöveget így indokolja: „*A szabadalmi joggal való visszaélést nemzetközileg kiépített és nemzetközileg elfogadott jogintézmények akadályozzák. Ezzel kapcsolatban kell megemlítenem, hogy a javaslat a szabadalommal való visszaélés megakadályozására kizárja az oltalomból a társadalom számára létfontosságú találmányokat, például, ha a találmány tárgya gyógyszer vagy emberi, illetve állati élelmezésre szolgáló termék. Ilyen esetekben csak eljárási találmányra ad oltalmat.*”³¹ Itt tehát az 1895. évi törvénnyel azonos céllal, de más retorikával a szabadalommal való visszaéléssel indokolják e találmánytípusoknak a szabadalomból való kizárását. Az itt említett kizárásnak a nemzeti ipar védelmére alkalmas mivoltát az előterjesztő nem emelte ki, ám a parlamenti vita mégis úgy alakult, hogy később egyértelműen ki kellett ezt is mondani. Krasznai Károlyné ugyanis hozzászólásában kifogásolta, hogy a vegyi úton előállított termékeket általános jelleggel kizárja a javaslat a szabadalomból: „*Gyógyszerek és élelmiszerek esetében az indoklást el lehet fogadni. Ezeket valóban ki lehet zárni, de a terület rendkívül széles. Példaként gondoljunk csak a műanyag, a gumi, és egyéb iparágakra is, amelyek számtalan új anyaggal jelentkeznek. [...] A tudományos-technikai forradalom jelenlegi szakaszában, amikor az emberi munka kimeríthetetlen szellemi kincsestárából naponta száz és száz új, önálló, vagy meglevőkből kombinált új anyag kerül ki, indokolt-e a szabadalmazás teljes megtagadása ezen a területen?*”³² Kiss Árpád válaszában már egyértelműen fogalmazott: „*Magyarországnak különleges érdeke fűződik ahhoz, hogy különböző eljárásokkal előállítható termékek szabadalmát ne adja meg. Ezt a jogot törvényükbe csak azok az országok illeszthetik be, amelyek biztosak abban, hogy nagy tudományos kapacitásuk révén nagy mértékben valószínűsíthető, hogy új termékeket mindig ők találnak fel. Ha tudniillik mi ezt a jogot megadnánk, akkor nem lenne lehetséges, hogy egy más jellegű eljárással – amiben mi elég gyakorlottak vagyunk – ugyanazokat a termékeket társadalmi céljaink ki-elégítésére termelheessük. Ezért különleges érdek fűződik ahhoz, hogy ezt ne adjuk meg. Megjegyzem, hogy a hozzánk hasonlóan közepesen fejlett országok egyike sem adja meg. Ezt azok az országok iktatják törvénybe, amelyek nagy tudományos kapacitásuk révén nagyvalószínűséggel produkálhatnak ilyen új termékeket. [...] Lehet, hogy ugyanazt a terméket másik eljárással, mégpedig szabadalomképes eljárással mi is elő tudjuk állítani.*”³³ Láthatjuk tehát, hogy az általános iparpolitikai célkitűzést, nevezetesen a nemzeti ipar védelmét és az ún. „kerülő eljárások” kidolgozásának bátorítását a jogalkotó a szabadalmazhatósági feltételek megfelelő kialakításával biztosította egészen addig, amíg azt a nemzetközi nyomás hatására meg nem kellett szüntetnünk.

³¹ A találmányi szabadalmakról szóló törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása. *Országgyűlési Napló* 1967–1971, 21. ülés 1969. április 17-én, 1669. hasáb.

³² Uo. 1690. hasáb.

³³ Uo. 1698. hasáb.

1.3. Hatályos jogunk kialakulása

Az 1995. évi XXXIII. tv. megalkotását Magyarország politikai-gazdasági rendszerváltása előzte meg és tette szükségessé. Az akkori folyamatok logikájának követése és az események elemzése, igen nagy feladat. Szerencsére a hatályos szabadalmi törvény elfogadásának 10. évfordulójára Ficsor Mihály, az 1994–95-ben működő kodifikációs bizottság tagja, a szabadalmi törvény egyik szakmai szülőatyja 3 részes, igen részletes cikkében az Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle hasábjain³⁴ összefoglalta a szabadalmi törvény megalkotását kikényszerítő körülményeket, a kodifikációs munkát megelőző reform-intézkedéseket, a kodifikációs bizottság munkáját, a parlamenti munkát és a törvény néhány jogintézményének a változásait is. Cikkem ezen részében tehát általános jelleggel hivatkozom Ficsor Mihály munkájára, amiből gyakran teszek majd kiemeléseket. Az országgyűlési jegyzőkönyvek áttekintése ezek után legfeljebb azzal az előnnyel járt, hogy néhány, a cikkem szempontjából érdekesnek tűnő, a témához legfeljebb többlet-információval szolgáló parlamenti képviselői hozzászólást ismertessek.

Szabadalmi jogunk immáron második, átfogó újraalkotása alapvetően a '89–90-es évek politikai és gazdasági rendszerváltásának és az Európai Közösséghez való csatlakozás előkészületeinek az eredménye. Ugyanakkor az Európai Közösségen kívüli nemzetközi jogi kötelezettségeink és a szabadalmi jognak a jogszabályi hierarchiában elfoglalt kedvezőtlen helye is közrejátszott a kodifikáció szükségességében.

A rendszerváltás következtében a szabadalom funkciója megváltozott. „*Mindenekelőtt átértékelődtek a szabadalom gazdasági funkciói. Míg a tervgazdálkodás [...] viszonyai között a szabadalmak szerepe főként arra korlátozódott, hogy a hatóság által kiállított „fizetési bizonylatként” szolgáljanak a feltalálók munkabéren felüli díjazásához, a kiépülő piacgazdaságban a magántulajdon arányának növekedése, a külföldi működő tőke beáramlása mellett a szabadalmak hagyományos – azaz a piacgazdaságokban jellemző funkciói kerültek előtérbe: a kutatási és fejlesztési ráfordítások megtérülésének biztosítása, a találmányok nyilvánosságra hozatalának és megvalósításának előmozdítása, valamint az alkotó tevékenység anyagi ösztönzése.*”³⁵ Láthattuk, hogy az 1969. évi szabadalmi törvény más szabadalmi funkciók betöltésére született, és annak alapvető rendelkezései, így például a szabadalmazhatóság a korábbi elvárásoknak felelt meg, viszont alkalmatlanok voltak az új funkciók betöltésére.

³⁴ FICSOR MIHÁLY: Tízéves szabadalmi törvényünkről. I. rész. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 1. (111.) Évfolyam 1. szám, 2006. február, 21–40. p.; Uő: Tízéves szabadalmi törvényünkről. II. rész. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 1. (111.) Évfolyam 2. szám, 2006. április, 5–19. p.; Uő: Tízéves szabadalmi törvényünkről. II. rész. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 1. (111.) évfolyam 3. szám, 2006. június, 5–22. p.

³⁵ FICSOR MIHÁLY: Tízéves szabadalmi törvényünkről. I. rész. i. m. 25. p.

A szabadalmi törvény újraalkotását az az 1989 januárjában született minisztertanácsi határozat indította el, amely előírta az „*iparjogvédelmi mechanizmus továbbfejlesztésének szakmai vitára bocsátását és döntésre való előkészítését.*”³⁶ Egyébként amit a határozat reformnak nevezett, valójában tartalmi újraalkotást jelentett, hiszen nem kisebb horderejű kérdésekkel foglalkozott, mint a szabadalmazhatóság, ezen belül a gyógyszerek és vegyészeti termékek szabadalmazhatóságának kérdése és az Európai Szabadalmi Egyezményhez való csatlakozás problémája. Azonban nem az európai integráció részeként kezelt Európai Szabadalmi Egyezmény volt az egyetlen változás a nemzetközi környezetben. A GATT³⁷ 1993-ban lezárult uruguay-i fordulóján elfogadták a TRIPS egyezményt,³⁸ amely a szellemi tulajdon kereskedelemmel összefüggő kérdéseit szabályozza. A TRIPS egyezmény külön fejezetet szentelt a szabadalmaknak,³⁹ és jogegységesítést rendelt el – egyebek mellett – a szabadalmazhatóság tárgykörében⁴⁰. Miután az Országgyűlés az egyezményt 1994-ban ratifikálta, meg kellett kezdeni az iparjogvédelem nemzetközi trendjeinek adaptálását szabadalmi jogunkba. A másik igen jelentős nemzetközi hatás az Európai Közösséggel való társulási megállapodás (ún. Európai Megállapodás) 1991-es aláírása volt. Az Európai Megállapodás 65-68. cikkeiben rendelkezett Magyarország jogközelítési kötelezettségeiről; ezek körében teljes és egyoldalú jogközelítési kötelezettséget írt elő a szellemi tulajdonjogok területén, továbbá kötelezte Magyarországot, hogy 1996 végéig kérje az Európai Szabadalmi Egyezményhez való csatlakozását. Mind a TRIPS, mind az Európai Szabadalmi Egyezmény tartalmazott (egymással összhangban álló) rendelkezéseket a szabadalmi anyagi jogra, ezen belül a szabadalmazhatóságra nézve, így kettős kötelezettségünk is keletkezett a szabadalmi jog érdemi újraalkotására. A harmadik, külső nemzetközi jogi hatás az Amerikai Egyesült Államokkal 1993-ban kötött kormányközi megállapodás volt, ami a gyógyszer- és vegyészeti termékek termékoltalmának bevezetésére vezetett – még a szabadalmi jog újrakodifikálását megelőzően, az 1994. évi VII. tv.-nyel. A nemzetközi környezet egyre erősödő hatása is azt mutatta, hogy a magyar iparjogvédelem a gazdasági rendszerváltással egy

³⁶ FICSOR MIHÁLY: *Tízéves szabadalmi törvényünkéről*. I. rész. i. m. 23. p.

³⁷ General Agreement of Tariffs and Trade (Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény), Genf, 1947. október 30. Magyarország 1973. augusztus 10-én írta alá a csatlakozási jegyzőkönyvet; a Magyar Népköztársaság Kormányának az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményhez (GATT) történt csatlakozásáról a 23/1973. (IX. 9.) MT rendelet rendelkezik, amely 1973. év szeptember 9-én lépett hatályba.

³⁸ Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Megállapodás a Szellemi Tulajdonjogok Kereskedelmi Vonatkozásairól), Marrákes, 1994. április 15., a Világkereskedelmi Szervezetet (World Trade Organization, WTO) létesítő egyezmény melléklete. Magyarországon az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló 1998. évi IX. törvény I. C.) melléklete.

³⁹ TRIPS egyezmény (Megállapodás a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól) II. rész: A szellemi tulajdonjogok megadásának, terjedelmének és felhasználásának alapkövetelményei, 5. fejezet: Szabadalmak.

⁴⁰ FICSOR MIHÁLY: *Tízéves szabadalmi törvényünkéről*. I. rész. i. m. 29. p.

globalizált, egységesülő környezetbe került, aminek nem pusztán az anyagi jogi szabályozásra volt hatása, de az ipar- és innovációs politikát is új kihívások elé állította.⁴¹

Látható tehát, hogy a szabadalmi jog új funkcióját a megváltozott gazdasági-politikai környezet és ennek nemzetközi jogi következményei határozták meg. Hogyan nyilvánult ez meg a szabadalmazhatóság jogintézményében?

Az 1995. évi szabadalmi törvény 1. § (1) bekezdése szerint szabadalmazható minden új, feltalálói tevékenységen alapuló és iparilag alkalmazható találmány. Ez, mint láttuk, az újdonság, a haladó jelleg, a műszaki jelleg és a gyakorlati alkalmazhatóság négyes követelményét váltotta fel. Az újdonság fogalma azonban nem azonos a két jogszabályban. Amint azt korábban láttuk, az 1969. évi törvényben a szabadalmazhatóság objektív és szubjektív kritériumai valahogyan keveredtek a korábbi újdonság és a haladó jelleg fogalmaiban. Az 1995. évi törvénnyel bevezetett újdonság fogalom tisztán objektív, és a „technika állásához” mint referenciához igazodik, megkövetelve az attól való különbözőséget. A találmány szabadalmazhatóságához szükséges alkotói teljesítmény tekintetében az 1995. évi szabadalmi törvény bevezette a feltalálói tevékenység fogalmát.⁴² A nem-nyilvánvalóság referenciafogalma a szakterületen jártassággal rendelkező szakember lett. Az ipari alkalmazhatóság követelménye a korábbi gyakorlati alkalmazhatóságot váltotta fel, egyben az ipari alkalmazhatóság hiányára hivatkozva veszi ki a szabadalmazható találmányok köréből az emberi és állati test kezelésére szolgáló sebészeti és diagnosztikai eljárásokat.⁴³

Az új szabadalmi törvény már egyértelműen lehetővé teszi a gyógyszerek, vegyészeti termékek és élelmiszeripari termékek szabadalmazását. Ez a lépés a magyar gazdaság, különösen az ún. kerülő előállítási eljárásokra specializálódott ipari szereplők számára ez igen hátrányos volt, de az Egyesült Államok részéről kilátásba helyezett szankciók miatt elkerülhetetlennek bizonyult.

⁴¹ Mivel a jelen cikk témájához nem tartozik hozzá szorosan, csak megemlítem a szabadalmi jog újraalkotását kikényszerítő harmadik körülményt: a jogszabályi hierarchiában való elavult elhelyezkedés kijavításának szükségességét. Amint arra Gödölle István cikkében rávilágít: „Az 1969-ben magalkotott találmányi-szabadalmi jogszabályok hármas, illetve négyes hierarchiát alkottak. Az RSzt.-hez kormány- és miniszteri szinten végrehajtási rendeletek kapcsolódtak, ezen kívül voltak még az Országos Találmányi Hivatal elnöke által kiadott, a Magyar Közlönyben közzétett hirdetmények. [...] Pl. a szabadalmazási feltételek talán legfontosabbja, az „újdonság” törvényben [...] volt meghatározva, [...] a „nyilvánosságra jutás” fogalmához azonban csupán végrehajtási rendelet tette hozzá a megdönthetetlen vélelmet...” GÖDÖLLE ISTVÁN: A magyar szabadalmi jog reformja. *Jogtudományi Közlöny*, 1996. január, 21. p.

⁴² „Feltalálói tevékenységen alapul a találmány, ha a technika állásához képest szakember számára nem nyilvánvaló” [1995. évi XXXIII. tv. 4. § (1) bekezdés].

⁴³ „Iparilag alkalmazható a találmány, ha az ipar vagy a mezőgazdaság valamely ágában előállítható, illetve használható. Nem tekinthetők iparilag alkalmazhatónak különösen az emberi vagy állati test kezelésére szolgáló gyógyászati vagy sebészeti eljárások, valamint az emberi vagy állati testen végezhető diagnosztikai eljárások. E rendelkezés az ilyen eljárásokban alkalmazott termékre - így különösen anyagra (vegyületre) és keverékre - azonban nem vonatkozik” [1995. évi XXXIII. tv. 5. § (1)-(2) bekezdés].

A szabadalmi törvény parlamenti vitáján egyébként a képviselők nem különösebben foglalkoztak a szabadalmazhatóság kérdésével. Egyedül Mécs Imre kifogásolta a technika állása kifejezést a következők szerint: „*Bocsássanak meg a törvény általam nagyon tisztelt szerkesztői, de a magyar nyelv szempontjából és fogalmilag borzalmasnak tartom a definíciót, amit most föl fogok olvasni, annak ellenére, hogy a tartalmával egyetértek. Azt mondja: „Új a találmány, ha nem tartozik a technika állásához.” Itt valahogy dimenzióproblémák vannak! Mi az, hogy a „technika állásához” tartozik a találmány? A találmány létrehozása – nagyon nehéz ezt definiálni. Én tudom, hogy a német szabadalmi terminológiában a technika állása egy teljesen közismert, körüljárt fogalom. Értem azt is, hogy a jogharmonizáció keretében erre át kellett térni. De nem értem, hogy a '69. évi törvény definícióját mért nem lehetett megtartani. Azt mondja: „Új a megoldás, ha nem jutott olyan mértékben nyilvánosságra, hogy azt szakember megvalósíthassa.”*”⁴⁴ (Itt nem ismételném meg magyarázatként a fogalmi elhatárolásra vonatkozó gondolatmenetet.) Az ipari alkalmazhatóság kérdésével kapcsolatban Mécs Imre a kezelési eljárások ipari alkalmazhatóságának kimondása helyett a szabadalomból kizárt tárgyak körébe való beiktatást javasolta. A képviselő a szabadalmazhatóságot érintő, harmadik érdemi indítványa ismét az újdonság követelményével függött össze: ennek lényege az volt, hogy ha a találmány (utolsó) közzététele vagy utolsó gyakorlatba vétele óta a találmány bejelentéséig 100 év már eltelt, legyen újnak tekintendő. Első (1895. évi) szabadalmi törvényünk e szabálya a teljes kiterjesztésű technika állásának korszakában már kissé anakronisztikusnak tűnik; egyébként a képviselő három indítványa közül az Országgyűlés egyet sem fogadott el.

Megjegyzem, hogy a hazai ipar védelme és az iparpolitika szempontjából oly jelentős termékoltalom kérdése azért nem különösebben jelenik meg az országgyűlési vitában, mert az 1995 tavaszán lezajlott vita idejére a termékoltalom lehetőségéről már törvény rendelkezett (az 1994. évi VII. tv.). Honatyáink a hazai gyógyszeripar védelme érdekében utolsó szalmaszálként még elfogadták, hogy a szabadalom lejártá előtt az értékesítés előkészülete keretében a védett terméket raktáron lehetett tartani. (Ezt a lehetőséget az Európai Unióhoz való csatlakozással veszítették el a generikumokra specializálódott ipari szereplők.)

Összességében elmondhatjuk, hogy a szabadalmi jog funkcióváltását megkövetelő gazdasági iparpolitikai változások eljutottak a szabadalmazhatóság alapkövetelményeinek szintjéig is.

2. A munkaviszonyban alkotott szellemi alkotások szabályozásának fejlődése az 1895. évi XXXVII. tc-től

Szabadalmi jogunk fejlődésnek 100 esztendejét áttekintve néha az volt az érzésem, mintha a jogalkotót frusztrálná a feltaláló és munkáltatója közötti egyensúly megte-

⁴⁴ A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása. *Országgyűlési Napló*, 1995. évi tavaszi ülészak, 60. szám, 10. ülésnap 1995. március 6-án, 5763. hasáb.

remtésének problémája: hol inkább megengedő, hol megszorítóbb karakterű szabályokat találunk, gyakoriak a jogszabály-változások és még gyakoribbak a találmányi díjrendeletek változásai. Az egész témakör egyébként jelentősen összefonódik az újítói joggal; e mára már megszűnt jogterület szabályainak ismertetésére azonban terjedelmi okokból nem térek ki.

2.1. Az 1895. évi XXXVII. törvénycikk a találmányi szabadalmakról

Első szabadalmi törvényünk nem szentel túlzottan sok figyelmet a munkaviszonyban alkotott találmányokkal kapcsolatos szabályoknak. Az alkalmazásban álló személyek találmányairól a szabadalmi törvény 6. §-a rendelkezik. E szerint „*állami vagy magánalkalmazásban álló személyek részére az alkalmazást adó állam kormánya vagy a magánvállalat felszólalása esetében megtagadandó a szabadalom engedélyezése, ha a bejelentőnek alkalmazásából vagy hivatalos állásából folyó teendője volt, vagy szerződés kötelezte őt arra, hogy szakértelmét olyan gyártási eljárások vagy ipari termékek feltalálására használja fel, mint a minőre a szabadalmat kéri. Ily esetekben az államkormány, illetve a magánvállalat jogosítva van a szabadalmat a bejelentés visszavonásáról vagy elutasításáról vett értesítésétől 30 napon belül az első bejelentéstől számítandó elsőbbséggel maga részére igénybe venni*” [1895. évi XXXVII. tc. 6. §].

Míg a törvény előkészítésében mértékadónak mondható közgazdasági bizottság egyáltalán nem foglalkozott a kérdéssel, a képviselőházi általános vita során azért lehetett találkozni érdekes hozzászólással. Helfy Ignác felszólalása a tervezetre nézve egyébként is súlyos kritikát jelentett. Helfy baloldali szemléletét nemcsak mondanivalója tükrözte, de az is, hogy a Napló szerint felszólalását élénk helyeslés kísérte a baloldaltól. Helfy Ignác a tervezetet egészen egyszerűen feltalálóellenesnek minősítette: „*az a szellem amely az egész javaslaton végig húzódik, [...] a feltalálóknak egyéni jogát annyira szem elől tévesztette, hogy majdnem helyesebb lenne e törvényjavaslatnak azt a címet adni, hogy a találmányi szabadalmak korlátozásáról szóló törvény*”⁴⁵. Ezek után nem meglepő, hogy Helfy nem hagyta szó nélkül az alkalmazásban álló feltalálók jogait érintő 6. §-t „*[...] megint azt mondja, hogyha egy kormány, vagy magánvállalatnál alkalmazott ember talál föl valamit, arra ő nem kaphat szabadalmat, hanem fel van jogosítva a kormány vagy az illető magánvállalat, hogy azt magának vindikálja. Engedelmet kérek, ebbe csak úgy tudnék belenyugodni, ha hozzá volna téve „kellő kompenzáció mellett*””. Helfy felszólalásának végén indítványozta, hogy a javaslatot általánosan fogadják el, de a részleteket utalják a jogügyi bizottság elé.⁴⁶ Az igazságügyi bizottsági jelentés a 6. §-sal összefüggésben mindössze szabatosabb szövegezést javasolt, ezzel kívánta kifejezésre juttatni, hogy állami vagy magánalkalmazásban álló személyektől felszólalás esetében csak akkor tagadható meg a szabadalom engedélyezése, ha a

⁴⁵ A találmányi szabadalmakról szóló törvényjavaslat Képviselőházi általános tárgyalása. *Képviselőházi Napló* 1892–1897, XXV. Kötet, 473. sz. országos ülés 1895. május 7-én, 234. hasáb.

⁴⁶ Uo. 236–237. hasáb.

bejelentőnek alkalmazásából vagy hivatalos állásából folyó teendője volt vagy szerződése arra kötelezte, hogy szakértelmét találmányokra használja fel. A törvény indokolása a §-t különösebben nem részletezte, de megjegyezte, hogy a külföldi törvényhozások ez irányban külön nem intézkednek. Azt mindenesetre láthatjuk, hogy Helfy Ignác az javaslat, hogy a törvényszövegbe belefoglalják a feltaláló kellő kompenzációját, nem került a törvény szövegébe.

2.2. A szerzői tanúsítványos rendszer és a 38/1957-es kormányrendelet

A szolgálati találmánynak az 1969. évi törvényben megtestesülő szabályozását még két, a jogfejlődés szempontjából jelentős aktus előzte meg, ezek közül az első rögtön egy fejlődéstörténeti zsákutca. Ez volt a 11950/1948. Korm. sz. rendelet a szerzői tanúsítvány bevezetéséről. A szovjet mintájú szerzői tanúsítvány bevezetését az indokolta, hogy szocialista termelési viszonyok között versenyről amúgy sem lehet beszélni, ugyanakkor fontos, hogy a termelés műszaki színvonalának emelésében a dolgozók érdekeltek legyenek mind erkölcsileg, mind anyagilag. A szabadalmi rendszerrel párhuzamosan élő szerzői tanúsítvány lényege az volt, hogy a szerzői tanúsítvány kiadásával az állam nyert kizárólagos jogot a találmány hasznosítására, a feltalálókat pedig méltányos díjazás illette meg (11950/1948. Korm. sz. rendelet). A szerzői tanúsítványról gyorsan kiderült, hogy nem képes beváltani a hozzá fűzött reményeket, ezért a 38/1957. (VI. 23.) Korm. sz. rendelet eltörölte azt, másrészt meghatározta a szolgálati találmány fogalmát,⁴⁷ és bevezette az új eljárások kidolgozására nem kötelezett munkatársak találmányaira a munkáltató vállalat hasznosítási elsőbbségét.⁴⁸

2.3. Az 1969. évi II. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról

A 1969. évi szabadalmi törvény tárgyalásakor a képviselők részéről talán a legélénkebb érdeklődés a szolgálati találmány kérdését kísérte, amit jelez a hozzászólások viszonylag nagy száma.

⁴⁷ „Szolgálati találmány annak a személynek - pl. kutatói munkakörben alkalmazott dolgozónak - találmánya, kinek munkaviszonyból, szerződésből vagy külön megbízásból folyó kötelessége, hogy szaktudását olyan új eljárások, termékek kidolgozására is fordítsa, mint amelyeknek tárgykörébe a találmány tartozik” [38/1957. (VI. 23.) Korm. rendelet 25. § (1) bek.].

⁴⁸ „Munkaviszonyban álló, de új eljárások vagy termékek kidolgozására nem kötelezett személyeknek találmányai tekintetében - ha azok a munkáltató termelési körébe tartoznak - a munkáltatót elsőbbségi jog illeti meg. Az elsőbbségi jog abban áll, hogy a kísérletezésre és megvalósításra vonatkozó szerződést elsősorban a munkáltatóval kell a feltalálónak megkötnie, feltéve, hogy a munkáltató ajánlata a más szervek részéről esetleg tett ajánlatoknál nem kedvezőtlenebb a feltalálóra nézve. A munkáltató elsőbbségi jogáról lemondhat. A munkáltató értesítése és nyilatkozata tekintetében a 25. § rendelkezései irányadók. A munkáltató és a feltaláló között a jelen § alapján felmerülő viták eldöntése polgári peres útra tartozik” [38/1957. (VI. 23.) Korm. rendelet 26. §]. DR. SZARKA ERNŐ: Iparjogvédelem Magyarországon, 100 éves a Magyar Szabadalmi Hivatal. Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle, Elektronikus publikáció, 101. évfolyam 2. szám, 1996. április <http://www.mszh.hu/kiadv/ipsz/199604/fszarkacikk.html#10y>

Kiss Árpád, az Országos Műszaki Fejlesztési bizottság elnöke, a törvényjavaslat előterjesztője a következő szavakkal ismertette a szolgálati találmánnyal kapcsolatos rendelkezéseket: „*A feltalálónak jelenleg joga van arra, hogy szolgálati találmányát munkáltatója megkérdezése nélkül szabadalmazásra bejelentse. A törvényjavaslat szerint a szolgálati találmány szabadalma minden esetben a munkáltatót illeti meg, még akkor is, ha nem tart rá igényt. A feltalálók szolgálati találmányt munkáltatójuk kifejezett lemondó nyilatkozata nélkül nem jelenthetnek be. A törvényjavaslat szem előtt tartja tehát a vállalati érdekeket, ugyanakkor azonban figyelmet fordít a feltalálókra védő garanciákra. [...] Anyagi elismerést biztosít a szolgálati találmány feltalálójának a hasznosítás bármely formája esetén.*”⁴⁹

Szépölgöyi Zoltán szakmai részletkérdések helyett inkább az előkészített javaslatot méltatta: „[...] egyrészt arra van szükség, hogy megfelelő ösztönzést kapjon a megbecsülést érdemlő műszaki, szellemi alkotó munka. A törvényjavaslat az erkölcsi és anyagi érdekelttség fokozásával várhatóan elősegíti a műszaki fejlődésünk gyorsulását, új, korszerű gyártmányok előállítását, a gyártási eljárások fejlesztését és a korszerű technológia alkalmazását. [...] Korábban, amikor a műszaki fejlesztésben a vállalatok és intézmények csak nagyon mértéktartóan voltak érdekeltek, a hangsúly az egyén, a feltaláló érdekeltségén és jogainak védelmén volt. Ugyanakkor nem megfelelően érvényesült a vállalati, intézményi érdekelttség és annak védelme, ami megnehezítette a feltalálók jogainak érvényesítését is. Nagy jelentőségű, hogy a törvényjavaslat túlmegy ezen az egyoldalú és társadalom érdekeinek sem megfelelő felfogáson. [...] Ugyanakkor légyeges, hogy a szolgálati találmány feltalálója részére biztosítva van az őt megillető anyagi, erkölcsi elismerés.”⁵⁰

Dr. Varga Pálné szerint „a törvényjavaslat a vállalati érdek fokozott érvényesítése terén messzemenően módot ad a gazdasági életben egyre nagyobb szerephez jutó ipari titok megőrzésére, mert a feltaláló munkaviszonyából folyó kötelessége találmányát ahhoz a vállalathoz bejelenteni, amellyel munkaviszonyban van. [...] Felvetődött, hogy a munkáltató hozzájárulásának kimondása a törvényben nem befolyásolja-e károsan az e téren kialakult alkotási kedvet, valamint nem hozza-e hátrányos helyzetbe a feltalálót, mert előfordulhat egy olyan speciális eset is, amikor a munkáltató valamilyen oknál fogva a szabadalomra nem tart igényt, azt nem értékesíti, de nem is járul hozzá a feltaláló által történő hasznosításához.” [...] „a munkáltató hozzájárulását rögzíteni helyes és szükséges is, mert figyelembe kell venni azt, hogy a feltalálónak a találmány létrehozásához szükséges technikai, anyagi és egyéb erőforrásokat, valamint feltételeket a munkáltató bocsátja rendelkezésére, aki emellett még vállalja a kockázatot az esetleges eredménytelenség esetére is.”⁵¹

A szolgálati találmány az elfogadott 1969. évi II. törvény megfogalmazásában annak a találmánynak, akinek a találmány tárgykörébe tartozó megoldások kidolgozá-

⁴⁹ A találmányi szabadalmakról szóló törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása. Országgyűlési Napló 1967–1971, 21. ülés 1969. április 17-én, 1671. hasáb.

⁵⁰ Uo. 1673–1674. hasáb.

⁵¹ Uo. 1677–1678. hasáb.

sa munkaviszonyból vagy más jogviszonyból folyó kötelessége. Főszabályként a szolgálati találmányra a szabadalom a munkáltatót vagy más jogviszony alapján a jogosultat illette, ha azonban a munkáltató sem a szabadalomra, sem a találmányra nem tartott igényt, és ehhez hozzájárult, a találmánnyal a feltaláló, illetve jogutódja rendelkezhetett. A törvény alapján a szolgálati találmány feltalálóját díjazás illette, amelynek részletszabályait külön jogszabály tartalmazta. A törvény értelmében, ha a találmány szolgálati jellegét valamely fél vitatta, a vita tárgyában döntéshozatalért bírósághoz kellett fordulnia (1969. évi II. tv. 9. §).

A törvény részletes indoklásában visszaköszön a parlamenti vita során elhangzott érvelés, amely szerint a hazai szolgálati találmányokra vonatkozó jogi szabályozás továbbfejlesztése állami, és a vállalati érdek fokozott érvényesítése végett is indokolt. Ezt támasztja alá, hogy az egyéni feltalálók helyébe vállalatok, szövetkezetek, intézetek alkalmazott feltalálóiak tervszerű, rendszeres kutatómunkája léptek, továbbá szempontként értékelték azt is, hogy a munkaviszonyban álló feltaláló a találmány létrehozásakor a munkáltató anyagi és szellemi erőforrásait veszi igénybe és a kutatómunka eredménytelenségének kockázatát is a munkáltató viseli.⁵²

Az 1969. évi törvény legnagyobb érdeme a munkavállalók találmányainak szabályozásával kapcsolatban, hogy megszüntette azt az áttekinthetetlen állapotot, amit a jogintézménynek több jogszabályban való elhelyezése okozott.

2.4. Hatályos jogunk rendelkezései

Hatályos jogunk számottevő változtatásokat tartalmaz a korábbi törvényhez képest a munkavállaló találmányaival kapcsolatban. Az érintett feltalálók javára egyoldalú kógenciát vezet be: az érdeküket szolgáló szabályoktól szerződésben sem lehet majd a hátrányukra eltérni. Ezáltal egyértelműen semmisnek fognak minősülni a munka- vagy egyéb szerződések olyan rendelkezései, amelyeken a munkavállaló előre lemond találmányi díj iránti igényéről. A törvény bevezeti az alkalmazotti találmány fogalmát.

A törvényjavaslat a parlamenti vitában általában kedvező fogadtatásra talált. Mécs Imre szerint a törvényjavaslat előnyös megoldásokat tartalmaz a feltalálók számára, hiszen a „*munkaviszonyban szenvedő feltalálók*” számára is garantált jogokat biztosít.⁵³ Dr. Rott Nándor nem volt meggyőződve róla, hogy ez egy tökéletes megoldás, de elfogadható megoldásnak tartotta az előterjesztett szabályozást.⁵⁴ A parlamenti vitát követően elfogadták a szolgálati és alkalmazotti találmányokra vonatkozó – lényegében a mai napig változatlan – törvényi szabályozást.

⁵² Indoklás a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló törvényjavaslathoz. *Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye*, 1969, 17. p.

⁵³ A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása. *Országgyűlési Napló*, 1995. évi tavaszi ülészak, 60. szám, 10. ülésnap 1995. március 6-án, 5764. hasáb.

⁵⁴ Uo. 5778. hasáb.

A törvény definiálja mindkét fogalmat; az elhatárolási pont közöttük az, hogy míg a szolgálati találmány esetében a feltalálónak munkaviszonyból eredő kötelessége a találmány tárgykörébe eső megoldás kidolgozása, addig alkalmazotti találmányról akkor beszélünk, ha a feltaláló anélkül dolgoz ki olyan találmányt, amelynek hasznosítása a munkáltató tevékenységi körébe tartozik, hogy az munkaviszonyból eredő kötelessége lenne. A szabadalom szolgálati találmány esetében a feltaláló jogutódjaként a munkáltatót, míg alkalmazotti találmány esetén az magát a feltalálót illeti, amely mellett azonban a munkáltató jogosult a találmány hasznosítására. A törvény részletezi a munkáltató ezen hasznosítási jogának terjedelmét, hiszen kimondja, hogy az nem kizárólagos, és a munkáltató hasznosítási engedélyt nem adhat. Ez a hasznosítási jog másra nem szállhat át és nem ruházható át, csak a munkáltató megszűnése vagy szervezeti egységének kiválása esetén szállhat át a jogutódra. A feltaláló köteles a szolgálati vagy alkalmazotti találmányt a megalkotást követően haladéktalanul ismertetni munkáltatójával, aki az ismertetés átvételétől számított kilencven napon belül köteles nyilatkozni arról, hogy a szolgálati találmányra igényt tart-e, illetve az alkalmazotti találmányt hasznosítani kívánja-e. Ha a munkáltató ezt a nyilatkozatát elmulasztja, vagy ha ehhez hozzájárul, szolgálati találmánnyal a feltaláló rendelkezhet, alkalmazotti találmányra a szabadalom pedig a feltalálót a munkáltató hasznosítási jogának terhe nélkül illeti meg. A törvény az alkalmazotti találmánnyal kapcsolatosan kiemeli, hogy a munkáltató azt csak a feltalálónak a találmány nyilvánosságra hozatalához való jogával összhangban hasznosíthatja. A munkáltató köteles szabadalmi bejelentést tenni a szolgálati találmány ismertetésének átvételét követő ésszerű időn belül és köteles az általában elvárható gondossággal eljárni a szabadalom megszerzése érdekében. A munkáltató – annak elismerése mellett, hogy az az ismertetés átvételének időpontjában egyébként szabadalmazható lenne – dönthet úgy is, hogy a szabadalmi bejelentés megtételétől eltekint, vagy a bejelentést visszavonja, ha a találmányt titokban tartja, és üzleti titkot képező megoldásként hasznosítja, erről a döntéséről köteles tájékoztatni a feltalálót. Ha a szabadalmazhatóság kérdése a feltaláló és a munkáltató között vitás, a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a megoldás az ismertetés átvételének időpontjában nem volt szabadalmazható. Szolgálati találmány esetén a munkáltató a szabadalom megadását kizáró eljárás cselekmény vagy szándékos mulasztás előtt köteles felajánlani a feltalálónak a szabadalmi igény ingyenes átruházását, az alkalmazotti találmány tekintetében érvényesülő hasznosítási jog kikötésével vagy anélkül, ha azonban a feltaláló már méltányos összegű találmányi díjazásban részesült, ezt a rendelkezést nem kell alkalmazni. A szabályozás kiemeli a szabadalom megadását kizáró eljárás cselekmények, illetve szándékos mulasztás köréből a munkáltató titokban tartáshoz való jogának törvény szerinti gyakorlása (1995. évi XXXIII. tv. 9–12. §).

Külön alcím alatt foglalkozik a törvény a találmány díjra vonatkozó szabályokkal és az alkalmazotti találmányok hasznosításáért járó díjjal. Ezek alapján a szolgálati találmány értékesítése esetén a feltalálót találmányi díj illeti meg, az értékesítés megkezdésétől a végleges szabadalmi oltalom megszűnéséig ha a talál-

mányt szabadalom védi; az értékesítés megkezdésétől addig az időpontig, amikor a szabadalom lejárata miatt szűnt volna meg, ha a találmány végleges szabadalmi oltalma a munkáltató lemondása vagy a fenntartási díj megfizetésének elmulasztása miatt szűnt meg; illetve az értékesítés megkezdésétől a találmány nyilvánosságra jutásáig, ha a találmányt titokban tartják vagy – ha ez a későbbi – a találmánynak a munkáltatóval történő ismertetésétől számított húsz év elteltéig. Értékesítés alatt a törvény a találmány hasznosítását – ideértve az előnyös piaci helyzet teremtését vagy fenntartása érdekében történő mellőzését is –, a hasznosítás más részére történő engedélyezését, illetve a szabadalmi igény vagy a szabadalom teljes vagy részleges átruházását érti. A találmányi díj a feltalálót a hasznosítás, az egyes hasznosítási engedélyek és az átruházás esetén külön-külön, valamint a hasznosítás ellenérték nélküli engedélyezése és az ingyenes átruházás esetén is megilleti. Ha a termékben vagy eljárásban egy vagy több igénypontra jellemzőt a feltaláló által rendelkezésre bocsátott javított jellemzővel helyettesítettek, ez a feltaláló találmányi díj iránti igényét nem érinti. A találmányi díj fizetésére a munkáltató, vagy ha közös szabadalomról van szó, a hasznosító szabadalmastárs köteles, illetve hasznosítás engedélyezése (licencia) vagy átruházás esetén a jogszerző ezt a kötelezettséget átvállalhatja. A találmányi díjra való jogosultságot elismeri a törvény akkor is, ha a külföldi szabadalom vagy annak megfelelő más jogi oltalom alapján történő értékesítés esetén is, de a hasznosítás után azonban csak akkor, ha ezért a feltaláló belföldi szabadalom alapján nem tarthat igényt találmányi díjra. A feltaláló díjazására a feltaláló és a munkáltató – illetve a hasznosító szabadalmastárs, vagy a jogszerző – közötti találmányi díjszerződés az irányadó. Fontos rendelkezése a törvénynek, hogy meghatározza a találmányi díj mértékére vonatkozó törvényi előírásokat. Eszerint a hasznosításért járó találmányi díjnak arányban kell állnia azzal a díjjal, amelyet – a találmány tárgya szerinti műszaki területen kialakult licencforgalmi viszonyokra figyelemmel – szabadalmi licencszerződés alapján a találmány hasznosítására adott engedély fejében a munkáltatónak, illetve a hasznosító szabadalmastársnak fizetnie kellene; míg a hasznosítás engedélyezése, illetve a szabadalom átruházása esetén a találmányi díjnak a hasznosítási engedély, illetve az átruházás ellenértékével, vagy a hasznosítás ellenérték nélküli engedélyezéséből, illetve az ingyenes átruházásból származó gazdasági előnnyel kell arányban állnia. A találmányi díj mértékének megállapításakor figyelemmel kell lenni a munkáltatónak a találmány megalkotásához nyújtott hozzájárulására és a feltaláló munkaviszonyból eredő kötelességeire; míg a titokban tartott találmány esetén számításba kell venni a feltalálót az oltalomszerzés elmulasztása folytán érő hátrányokat is (1995. évi XXXIII. tv. 13. §).

Az alkalmazotti találmány hasznosításának jogáért járó díjakat a munkáltató, több munkáltató esetén pedig a hasznosító munkáltató köteles megfizetni, azonban a munkáltatók ettől eltérően is megállapodhatnak. A feltaláló díjazására – hasonlóan a szolgálati találmányra vonatkozó szabályokhoz, a feltalálónak a munkáltatóval kötött szerződése az irányadó. A díj mértékének arányát a törvény szintén aszerint határozza meg, hogy a munkáltatónak szabadalmi licencszerződés alapján a ta-

találmány hasznosítására adott engedély fejében milyen mértékű díjat kellene fizetnie (1995. évi XXXIII. tv. 14. §).

A törvény a szolgálati és az alkalmazotti találmányra vonatkozó közös szabályok között rögzíti a találmányi díjszerződés, az alkalmazotti találmány hasznosítása esetén járó díjazásra irányadó szerződés, valamint a szolgálati és az alkalmazotti találmánnyal kapcsolatos feltalálói ismertetés, munkáltatói nyilatkozat, és minden egyéb értesítés és tájékoztatás írásba foglalásának kötelezettségét. Kógens szabályként rendelkezik a törvény arról, hogy a szolgálati és az alkalmazotti találmánnyal kapcsolatos jogok és köteleességek tekintetében szerződéssel nem lehet a feltaláló érdekének védelmét szolgáló törvényi szabálytól eltérni. A találmány szolgálati vagy alkalmazotti jellegével, a titokban tartott találmány szabadalmazhatóságával, valamint a feltalálót megillető díjazással kapcsolatos viták rendezését a törvény bírósági útra tereli, emellett rögzíti, hogy a titokban tartott találmány szabadalmazhatóságával, valamint a szolgálati vagy alkalmazotti találmány feltalálóját megillető díjazással kapcsolatos ügyben – megbízás alapján vagy a bíróság megkeresésére – a Magyar Szabadalmi Hivatal mellett működő találmányi szakértői testület szakértői véleményt ad. A szakértői testületre vonatkozó egy-két alapvető rendelkezést rögzít, a részletes szabályokat külön jogszabály állapítja meg. Továbbá a törvény a szolgálati és alkalmazotti találmányra vonatkozó szabályokat kiterjeszti a közalkalmazotti, közszolgálati, a fegyveres erők és a rendvédelmi szerveknél hivatásos szolgálati, illetve a munkaviszony jellegű jogviszony keretében foglalkoztatott szövetkezeti tagsági jogviszonyra is (1995. évi XXXIII. tv. 15–17. §).

Fontos előrelépés tehát, hogy az 1995. évi törvény a találmányokért járó díjazás szabályait is törvényi szintre emeli. Az új törvény – szemben az 1969. évi törvénnyel – szabályozza a szolgálati és az alkalmazotti találmányokkal összefüggő ismertetési és nyilatkozattételi kötelezettségeket. A szolgálati találmány fejében járó díjazás feltételeit és jogcímeit az új törvény a korábbi jog alapulvételével állapítja meg. Ugyanakkor a találmányi díjigény jogalapjául szolgálhat az is, ha a hasznosítást előnyös piaci helyzet teremtése vagy fenntartása érdekében mellőzik. Mind a szolgálati, mind az alkalmazotti találmányok esetében a javaslat a feltalálót megillető díjazás mértékének megállapítására az ún. licencia-analógia módszerét rendeli alkalmazni. Szolgálati találmány esetén a díj mértékét befolyásolja a munkáltatónak a találmány megalkotásához nyújtott hozzájárulása és a feltaláló munkaviszonyból eredő kötelezettségeinek jellege, köre.

2002. január 1. napján lépett hatályba a formatervezési minták oltalmáról szóló 2001. évi XLVIII. törvény, amelyet az Országgyűlés 2001. évi június 12-i ülésnapján fogadott el. A törvény a módosuló rendelkezések és a kapcsolódó átmeneti szabályok között tartalmazott a szolgálati találmányokra vonatkozóan néhány rendelkezést, és hatálybalépésével egyidejűleg ezeket módosította. A módosítások szerint a felek a találmányi díjszerződésre – különösen a díj mértékének arányosítására és megállapítására – vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek. A módosítás bevezette a kockázatmegosztásra irányuló találmányi díjszerződést, amely alatt olyan találmányi díjszerződést kell érteni, amelyben meghatáro-

zott összegű díjat állapítanak meg a feltaláló jövőben megalkotásra, illetve értékesítésre kerülő találmányaival kapcsolatban. A törvény 64–69. §-hoz fűzött részletes indokolása kimondja, hogy ez a feloldja a találmányi díjszerződések egyoldalú kógenciáját, egyértelművé teszi e szerződések polgári jogi besorolását, valamint azt, hogy olyan – mindkét fél számára nagyobb, de egyben megosztott kockázatot hordozó – találmányi díjszerződés is köthető, amelyben meghatározott összegű díjat állapítanak meg a feltaláló jövőben megalkotásra, illetve értékesítésre kerülő találmányaival kapcsolatban. Az indokolás kiemelte, hogy ezt a módosítást valamennyi érintett bevonásával működő külön munkacsoport készítette elő, amelynek jelentése a Magyar Szabadalmi Hivatal hivatalos lapjának, a Szabadalmi Közlöny és Védjegyértesítőnek a mellékletében is megjelent.⁵⁵

A szolgálati és alkalmazotti találmányokra vonatkozó törvényszöveg mai napon is hatályos állapotát két kisebb további módosítást követően nyerte el. Az egyik az egyes iparjogvédelmi és szerzői jogi törvények módosításáról szóló 2003. évi CII. törvény volt, amely a feltalálók számára kedvezően hosszabbította meg a találmányi díjfizetési kötelezettség időtartamát olyan találmányok esetében, amelyekre az irányadó közösségi rendeletek alapján kiegészítő oltalmat adtak, és kimondta, hogy a szolgálati találmány értékesítése esetén a feltalálót találmányi díj illeti meg, ha a találmányt szabadalom védi, az értékesítés megkezdésétől a végleges szabadalmi oltalom, illetve – ha a találmány tárgyára kiegészítő oltalmat szereztek – a kiegészítő oltalom megszűnéséig; valamint ha a találmány végleges szabadalmi oltalma, illetve – ha a találmány tárgyára kiegészítő oltalmat szereztek – kiegészítő oltalma a munkáltató lemondása vagy a fenntartási díj megfizetésének elmulasztása miatt szűnt meg, az értékesítés megkezdésétől addig az időpontig, amikor a szabadalom, illetve a kiegészítő oltalom lejárat miatt szűnt volna meg [2003. évi CII. tv. 110. § a) pont]. A másik módosítás pedig a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény volt, ez azonban a szolgálati és alkalmazotti találmányokra vonatkozó szabályokat annyiban érintette, hogy az iparjogvédelmi szakértői testületre vonatkozó paragrafus számát megváltoztatta.

3. Az azonos találmányon végzett, további kutató-fejlesztő tevékenység iparjogvédelmi következményei szabályozásának fejlődése az 1895. évi XXXVII. tc-től

Az e fejezetben ismertetett jogintézményeknek különös jelentősége van az egyetemen alkotott szellemi alkotások esetében. Az egyetemi kutató adott témán folyamatosan dolgozik, és ennek következtében nap mint nap új ismeretekre tesz szert. Az új ismeretek mennyiségének szerencsés felhalmozódása feltalálói tevékenységre, szabadalmazható találmányra vezet. Ellentétben azonban az egyéni

⁵⁵ Iparjogvédelmi jogszabályok 4: Magyar mintaoltalmi jog. Magyar Szabadalmi Hivatal, Budapest, 2002, 72–73. p.

feltalálóval, a kisvállalkozóval vagy a kutatólaboratóriumot nem üzemeltető termelő vállalattal, a találmány megalkotásakor a kutató számára a projekt nem fejeződik be, ellenkezőleg: a folytatódó kutatómunka eredményeképpen a tudós már a szabadalmi bejelentés másnapján újabb hasznos, mások elől védendő információhoz juthat. A leggyakrabban az ilyen többlet-ismeret azonban nem éri el azt az alkotói színvonalat, hogy abból újabb szabadalmi bejelentés szülessen. Az új információ egyébként maga is két kategóriába osztható: *a)* azok az ismeretek, amelyek valamilyen korábbi tévedést állítanak helyre, korábbi ismeretet erősítenek meg, de semmiképpen nem a feltalálói tevékenység körébe tartoznak, viszont a szabadalmi kitanítás módosítását teszik szükségessé; *b)* azok az ismeretek, amelyek tényleges alkotómunka eredményei, de a korábbi kitanítás fényében már nem alapoznak meg feltalálói tevékenységet. A szabadalmi jogi szabályozás e kétféle ismeret-típushoz más-más jogintézményeket rendel. Ezek fejlődését tekintem át ebben a fejezetben.

3.1. Az 1895. évi XXXVII. törvénycikk a találmányi szabadalmakról

Már az 1895. évi XXXVII. tc. is lehetővé tette, hogy a szabadalmi bejelentés mellékleteit módosítsák. A törvény 32. § (4) bekezdése értelmében a bejelentő a leírást és az igénypontokat azok közzétételéig megváltoztathatja és pótolhatja. A módosítások elsőbbsége tekintetében a szabadalmi hivatal határoz (1895. évi XXXVII. tc. 32. § 4.). Ez tehát azt jelentette, hogy a helyesírási, stilisztikai hibák, továbbá műszakilag helytelen kifejezések javítása [lásd az előző bekezdés a) típusú ismereteit] lehetséges volt, ugyanakkor a jogalkotó nyitva hagyta a lehetőségét annak, hogy a megoldás lényegét érintő módosítás esetén a hatóság új, későbbi elsőbbséget állapítson meg a bejelentés érintett részére.⁵⁶

A tényleges alkotómunka eredményét képező ismeretek [lásd: (ii) típusú ismeretek] tekintetében az 1895. évi szabadalmi törvény lehetővé tette a pótszabadalom engedélyezését: „7. § *Oly szabadalom, mely egy már szabadalmazott vagy szabadalmazás végett bejelentett találmány javítását vagy tökéletesbítését célozza: az eredeti találmány bejelentésétől számítandó egy év alatt csak az eredeti bejelentőnek vagy jogutódjának adható meg.*

Ennélfogva harmadik személyek által bejelentett javítási találmányok iránt a tárgyalás csak akkor indítandó meg, ha az eredeti bejelentő a fentebbi határidő alatt erre vonatkozó találmányt be nem jelentett. Harmadik személyek által a fentebbi idő alatt bemutatott bejelentések hivatalosan lepecsételendők és titokban tartandók.

A szabadalmazott találmány javítását vagy tökéletesbítését tárgyazó szabadalom a törzs-szabadalom tulajdonosának az ő kívánsága szerint vagy mint pótszabadalom, vagy mint önálló szabadalom engedélyeztetik. Pótszabadalom másnak, mint a törzsszabadalom tulajdonosának nem engedélyezhető.

⁵⁶ HUSZÁR ENIKŐ: A pótszabadalomtól a belső elsőbbségig. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, Elektronikus publikáció, 107. Évfolyam 6. szám, 2002. december <http://www.mszh.hu/kiadv/ipsz/200012/huszar.htm>

A pótszabadalom önálló szabadalomká válik, ha a törzs-szabadalom lemondás, megvonás vagy megsemmisítés folytán érvényét veszti” (1895. évi XXXVII. tc. 7. §).

A pótszabadalmak egyébként a törzs-szabadalmakkal egyidejűleg jártak le; amennyiben a törzs-szabadalom valamiért megszűnt és a pótszabadalom a helyére lépett, a pótszabadalom érvényességének kezdete, lejáratja és a díjak tekintetében a törzs-szabadalom volt az irányadó (1895. évi XXXVII. tc. 17. §).

A törvény indokolása a pótszabadalom intézményét két a gyakorlatban egyébként gyakran tapasztalható jelenséggel támasztja alá. Az egyik jelenség, hogy egy korszakalkotó találmány bejelentése után többen annak előnyeit úgy kívánják a maguk részére biztosítani, hogy a találmányon néhány változtatást eszközölnek, és ennek szabadalmazását kérik. A másik jelenség, hogy a feltalálónak többnyire sietnie kell, hogy eszméjének elsőbbségét biztosítsa, ezért sokszor nincsen abban a helyzetben, hogy a találmány minden kiviteli alakját körültekintően védelemben részesítse. Ezért időt kell a feltalálónak adni arra, hogy találmányát minden irányban pótszabadalmak által kiegészíthesse.⁵⁷

Az 1895. évi szabadalmi törvény megalkotása során egyébként a képviselők nem szenteltek különösebb figyelmet a módosítási elsőbbség és a pótszabadalom intézményeinek: a képviselőházi vitában nem volt hozzászólás a témához, és a közgazdasági bizottsági jelentés is csak pontosítani kérte a javaslat szerinti 17. §-t. Az igazságügyi bizottság a 7. §-ban a pótszabadalomért folyamodó harmadik személyek érdekében beemelőnek tartotta, hogy a bemutatott bejelentés az említett határidő alatt lepecsételve tartandó, továbbá világossá kívánta tenni, hogy pótszabadalom másnak, mint a törzs-szabadalom tulajdonosának nem engedélyezhető.

A gyakorlat kezdetben a módosítási elsőbbség és a pótszabadalom intézményét nem kellően választotta szét, mégpedig úgy, hogy a Szabadalmi Bíróság általában megengedte az a) típusú változtatásokat meghaladó, új anyag bevitelét, amelyhez a 32. § (4) bekezdésben foglalt jogával élve új elsőbbséget rendelt. A Szabadalmi Bíróság 1932-ben hozott először a joggyakorlatot tisztázó és egységesítő értékű döntést (3203/1932), amikor az érdemi, új információt b) tartalmazó módosítási elsőbbség iránti kérelmet elutasította, és felhívta a figyelmet, hogy az ilyen karakterű módosítás pótszabadalom vagy önálló szabadalom iránti kérelemben terjeszthető elő.⁵⁸

A pótszabadalom intézménye eredeti formájában, nevezetesen, hogy csak a törzs-szabadalom jogosultjának engedélyezhető, a többi javítási találmány feltalálója pedig „várólistára” kerül a szabadalmi rendszerek külföldi bejelentések számára való megnyitásával és főleg a globalizált kutatás-fejlesztéssel, amikor kutatócsoportok százai, ezrei dolgoznak világszerte azonos témákon, természetesen tarthatatlanná vált. Azonban az meglepő, hogy a szabadalmi jog 1969-es újrakodifikálása-

⁵⁷ Indokolás „a találmányi szabadalmakról” szóló törvényjavaslathoz Melléklet a 741. számú irománnyhoz, Magyar Törvénytár, 1895, 95. p.

⁵⁸ HUSZÁR ENIKŐ: i. m. <http://www.mszh.hu/kiadv/ipsz/200012/huszar.htm>

kor nem lépett semmi a helyére, hanem az 1969. évi törvény az új anyag bevitelét tekintetében a már akkor is elavultnak számító módosítási elsőbbséggel operált.⁵⁹

3.2. Az 1969. évi II. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról

Úgy tűnik, mintha jelen fejezet elején ismertetett probléma, nevezetesen az értelemzavaró hibák kiküszöbölésére szolgáló [a] típusú] és új anyag bevitelét eredményező [b] típusú] módosítások kérdése teljesen kívül esett volna az 1969. évi kodifikátorok érdeklődésén, vagy a módosítások szabályozatlanságával szándékosan szubjektivizálták volna a korabeli szabadalmi rendszert. Az 1969. évi szabadalmi törvény mindössze annyit mond ki, hogy a bejelentés mellékletei a közzététel⁶⁰ előtt módosíthatók (49. §), továbbá az elsőbbség szabályozásánál a 43. § (1) bekezdésében szabályozza a módosítási elsőbbséget, amely szerint a módosítási elsőbbség napja az a nap, amelyen az oltalmi kör bővítő értelmű módosítása az Országos Találmányi Hivatalhoz beérkezett. A törvény parlamenti vitája egyáltalán nem érintette a kérdést, és sem a végrehajtási rendelet, sem a törvény indokolása nem ad gyakorlati iránymutatást. Így maradt a szabadalomengedélyezési gyakorlatra ennek az igen fontos jogintézménynek a tartalommal való megtöltése. Az 1969. évi szabadalmi törvényhez kiadott hivatali engedélyezési módszertani útmutató megpróbálta elválasztani az elsőbbséget nem eredményező [a] típusú] és módosítási elsőbbséget megalapozó [a] típusú] módosítások eseteit, de az engedélyezési eljárás az évtizedek során tarthatatlanul bizonytalanná vált.⁶¹

3.3. Hatályos jogunk rendelkezései

Szabadalmi jogunkba a bejelentés módosításának jogkövetkezményei lényegében az európai szabadalmi jog adaptálásával kerültek. Ennek alapelve, hogy a bejelentés után a mellékletek új anyaggal nem bővíthetők. (Ezt napjainkban egyébként az Európai Szabadalmi Hivatal meglehetősen szigorúan kezeli.) Az 1995. évi szabadalmi törvény megalkotása során a kodifikációs bizottsági munka után sem a törvényjavaslat országgyűlési vitájában, sem az indokolásban nem találkozunk a kérdéskörre való utalással. Az a) típusú módosítások esetében a törvény 72. §-a a következőképpen rendelkezik: „(2) A bejelentő [...] a szabadalom megadása kérdésében hozott határozat jogerőre emelkedéséig módosíthatja a szabadalmi leírást, az igénypontot és a rajzot.” Ami a b) típusú módosításokat, tehát az új anyag bevitelét illeti, a törvény 72. § (1) bekezdése kimondja, hogy a szabadalmi bejelentés új tartalom bevitelével nem változtatható meg úgy, hogy tárgya bővebb legyen annál, amit a bejelentés napján benyújtott bejelentésben feltártak. Ha a hivatal úgy ítéli

⁵⁹ HUSZÁR ENIKÓ: i. m. <http://www.mszh.hu/kiadv/ipsz/200012/huszar.htm>

⁶⁰ Itt jegyzem meg, hogy az 1969. évi törvény a hatályos jogunktól eltérően, nem a bejelentéstől számított 18 hónap elteltével, hanem az 50. § értelmében az érdemi vizsgálat lefolytatása után rendelte közzétenni a szabadalmi bejelentést.

⁶¹ HUSZÁR ENIKÓ: i. m. <http://www.mszh.hu/kiadv/ipsz/200012/huszar.htm>

meg, hogy a módosítás bővítő értelmű, akkor felhívja a bejelentőt az új anyagnak a bejelentésből való törlésére.

Fejlesztési eredmény bevitelére hatályos jogunk 61. §-ának (1) bekezdése ad lehetőséget, amikor c) pontjában megalkotja a belső elsőbbség fogalmát: „*a bejelentő azonos tárgykörű, folyamatban levő szabadalmi bejelentésének 12 hónapnál nem korábbi bejelentési napja, ha azzal kapcsolatban más elsőbbséget nem érvényesítettek*”.⁶² Belső elsőbbséget a szabadalmi bejelentés benyújtásától számított 2 hónapon belül kell igényelni [61. § (2) bekezdés]. Látható, hogy belső elsőbbség igénylésével korlátozottan van lehetőség a fejlesztési eredménynek ugyanazon bejelentésben való igénylésére. Nem mondható azonban a rendszer túlzottan feltalálóbarátnak. A belső elsőbbséget 2 hónapon felül kell igényelni, ami a mai kutatás-fejlesztés viszonyai között aligha elegendő a feltaláló érdekeinek megfelelő mennyiség információ összegyűjtéséhez. Ráadásul belső elsőbbség csak egyetlen alkalommal igényelhető. Nemzeti szabadalmi jogunk tehát az 1895. évi törvény pótszabadalmának megszüntetése óta ezen feltalálói érdek hathatós védelme nélkül maradt, annak ellenére, hogy a külföldi gyakorlatban van példa feltalálóbarát konstrukcióra.

4. A szellemi tulajdon hasznosításának engedélyezésével kapcsolatos szabályozás fejlődése az 1895. évi XXXVII. tc-től

4.1. Az 1895. évi XXXVII. törvénycikk a találmányi szabadalmakról

Szabadalmi jogunk mindig is meglehetősen szűkszavú volt a találmányok hasznosításának engedélyezésére vonatkozó szabadalmi licenciaszerződések szabályozása tekintetében. Az 1895. évi szabadalmi törvény 10. §-ban kimondja, hogy „*a szabadalom tulajdonosa jogosítva van szabadalmát élők közt egészben vagy részben átruházni, annak gyakorlatba-vételét vagy használatát megszorítással vagy a nélkül másnak engedélyezni*”. A törvény indokolása egyetlen nagyon fontos körülményre hívja fel a figyelmet: szabadalombitorlás esetén bitorlási keresetet csak az engedményes nem pedig a használatra jogosított indíthat, hacsak erre a szabadalom tulajdonosa részéről külön meghatalmazással nem rendelkezik. A törvény előkészítése során a képviselőházi vitában a jogintézménnyel kapcsolatban egyetlen érdemi hozzászólás sem történt, és a bizottságok közül is csak az igazságügyi bizottság javasolta, hogy a gyakorlatba vételre vagy hasznosításra jogosított ebbéli jogát élők között csak akkor ruházhassa át másra, ha ezt a szabadalom tulajdonosa kifejezetten megengedte. A bizottság azon felfogásból indult ki, hogy a licencia jogi természetű e szabály felállítását indokoltta teszi. A közgazdasági bizottság a licencia kérdésében hallgatag maradt. Első szabadalmi törvényünk módosításai sem érintették a hasznosítási szerződések területét. A jogintézmény körüli viszonylagos nyu-

⁶² Belső elsőbbség érvényesítése esetén a korábbi szabadalmi bejelentést visszavontnak kell tekinteni [1995. évi XXXIII. tv. 61. § (3) bek.].

galom oka az a tény, hogy a licenciaszerződés alapvetően polgári jogi karakterű, és szinte az összes szerződési kikötés diszpozitív, a felek megállapodásán alapul.

4.2. Az 1969. évi II. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról

Elmondhatjuk, hogy az 1969. évi szabadalmi törvény a licenciaszerződések tekintetében egyrészt igen komoly előrelépést jelentett a korábbi törvényhez képest, másrészt megteremtette hatályos jogunk szinte összes szabályát e jogintézményre vonatkozóan. Az 1969. évi szabadalmi törvény 17.-ában a szerződés fogalmának meghatározásával kezdi a szabályozást: „17. § (1) *Hasznosítási szerződés (szabadalmi licenciaszerződés) alapján a szabadalmas engedélyt ad a találmány hasznosítására, a hasznosító pedig köteles ennek fejében díjat fizetni.*” A törvény szerint jóhiszemű és ellenérték fejében jogot szerző harmadik személlyel szemben a hasznosítási szerződésre csak akkor lehet hivatkozni, ha a szerződést a szabadalmi lajstromra bejegyezték. A korábbiakhoz képest újdonság, hogy foglalkozik a törvény szavatossági kérdésekkel. Igaz, csak a jogszavatossággal: „18. § (1) *A szabadalmas a hasznosítási szerződés egész tartama alatt szavatol azért, hogy harmadik személynek nincs a szabadalomra vonatkozó olyan joga, amely a hasznosítást megakadályozza, vagy korlátozza. Erre a szavatosságra az eladónak a tulajdonjog átruházásáért való szavatosságára irányadó szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a hasznosító elállás helyett a szerződést azonnali hatállyal felmondja.*” A kizárólagos licencia tekintetében kimondja a törvény, hogy a hasznosítási szerződés minden időbeli és területi korlát nélkül minden igénypontra, a hasznosítás minden módjára és mértékére kiterjed. A hasznosítási szerződés azonban csak kifejezett kikötés esetén ad kizárólagos hasznosítási jogot. A törvény rögzíti a licenciaszerződés funkciójából következő, elsősorban a szabadalmast terhelő tájékoztatási kötelezettséget; amikor kimondja, hogy a szabadalmas köteles a hasznosítót a szabadalomra vonatkozó esetleges jogokról és fontos körülményekről tájékoztatni, a találmány megvalósításával kapcsolatos műszaki tapasztalatokat azonban csak akkor köteles átadni, ha ebben kifejezetten megállapodtak [1969. évi II. tv. 18. § (2)–(3) bek.]. Úgy vélem, a tájékoztatási kötelezettséget szerencsésebb lett volna kölcsönössé tenni; ezzel egyébként hatályos törvényük is adós maradt. Az 1969. évi törvény érdekes módon nem foglalkozik az allicenciával, de a szerződési jogok átruházását szabályozza a szerint, hogy az engedélyt a hasznosító harmadik személyre csak akkor ruházhatja át, ha ezt a szabadalmas kifejezetten megengedte [1969. évi II. tv. 18. § (4) bek.].

A törvény szerint a hasznosítási szerződés a benne megállapított idő elteltével, vagy a meghatározott körülmények bekövetkeztével a jövőre vonatkozóan megszűnik [1969. évi II. tv. 19. § (1) bek.]. Igen jelentős rendelkezése a törvénynek, hogy ha a szabadalom keletkezésére visszaható hatállyal szűnik meg, a hasznosító a fizetett díjnak csak azt a részét követelheti vissza, amelyet a találmány hasznosításából származó hasznos eredmény nem fedezett. Ez a szabály hatályos jogunkból eltűnt.

Érdekes, hogy a törvény a jogszavatosságot kötelezettségként állapítja meg a licenciadó részéről, míg a kellékszavatosságot nem, holott ezek a háttérszabályként említett adásvételi szerződésben együtt járnak [1969. évi II. tv. 18. § (1) bek.]. Ennek az lehet az oka, hogy a műszaki megvalósíthatóság egyébként is kifejezett szabadalmazhatósági követelmény az 1969. évi törvényben [1969. évi II. tv. 1. §], ezért a jogalkotó vélhetően feleslegesnek látta ezt szavatossági kötelezettséggel is megerősíteni. Az indokolás is ezt erősíti meg, amikor – kissé meglepő módon – kimondja, hogy a kellékszavatosság a hasznosítási engedély adásának folyamánya.⁶³ Másrészt, mivel a kógens polgári jogi szavatosságtól eltérően a licenciaszerződésekben foglalt szavatosság diszpozitív szabály, ettől a felek egyező akarattal eltérhetnek. A jogalkotó szerint valószínűleg zavart okozott volna, ha a kellékszavatosságban megtestesülő műszaki megvalósíthatóságról szerződéses úton úgy mondhatott volna le a licenciavevő, hogy ugyanezt a műszaki megvalósíthatóságot a szabadalmi törvény viszont megköveteli. (Ez a logikus hozzáállás hatályos jogunkból eltűnik, és felváltja a diszpozitív kellékszavatosság, igaz a műszaki megvalósíthatóság sem kifejezett követelmény, hanem a szabadalmazhatóság más szabályaiból, indirekt úton jut érvényre.)

Felmerülhet még a kérdés, hogy miért megengedőbb a licenciadóval szemben a szabadalmi jog a szavatosság kérdésében (diszpozitív jelleg, elállás helyett felmondási jog, a kifizetett licenciadíjból a licenciavevőnek már megtérült rész nem jár vissza). Ennek az a magyarázata, hogy a világviszonylatban vett igen intenzív kutatás-fejlesztési verseny és az ehhez járuló szabadalmazási aktivitás önmagában is nagyon komoly terhet ró a feltalálói, szabadalmasi pozícióban lévőkre. Ma a szabadalmi adatbázisok leggondosabb kutatása mellett sem jelenthető ki teljes biztonsággal, hogy a szabadalmazásra bejelentett, vagy éppen már megadott szabadalommal rendelkező találmány szabadalmazhatóságát érintő körülmény az oltalmi idő alatt nem merülhet fel. Ez azt is jelenti, hogy a licenciadótól az elvárhatónál sokkal nagyobb, teljesíthetetlen gondosságot várnánk el a jogszavatosság megkövetelése mellett. Ha ezt a kérdést ráadásul egyetemi viszonyok közé helyezzük, ahol az üzleti kockázatvállalási készség messze a piaci szereplőké alatt marad, akkor elmondhatjuk, hogy a licenciaszerződések jogszavatossági rendelkezéseinek az 1969. évi és a hatályos szabadalmi törvénynél szigorúbb szabályozása blokkolná a teljes egyetemi közegből kiinduló licenciaforgalmat.

A jogi szabályozás keletkezésének körülményeit illetően egyébként az Országgyűlés jegyzőkönyvei meglehetősen hallgatagok, továbbá a végrehajtási rendeletnek sincs hozzáfűznivalója a törvényi szabályozáshoz, a szabályokra nézve magyarázatot a törvény indokolásában kaphatunk. Meglepő, hogy míg az 1969. évi szabadalmi törvény indokolásában több helyen, és az országgyűlési képviselő elvtársak és elvtársnők vitájában szinte mindenhol felismerhető a szocialista tervgazdaság szellemisége, a szabadalmi törvény indokolásának a licenciaszerződésekre vonatkozó fejezete mintha egy másik, szabadversenyos piacgazdaságon alapuló

⁶³ Indokolás a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló törvényjavaslathoz. *Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye*, 1969, 19. p.

országban íródott volna. Az indokolás megállapítja, hogy az 1895. évi törvény az ipari tulajdon koncepciójából kiindulva csak a szabadalmi joggal összefüggő statikus kérdéseket rendezi, és nem érinti a szabadalmi jog dinamikus szabályait, nevezetesen a találmányok hasznosítására vonatkozó szerződések legalapvetőbb rendelkezéseit. Az indokolás rámutat arra is, hogy a hasznosítási szerződés változatos jogviszonyokat ölel fel, továbbá, amíg a találmánnyal kapcsolatos jogok átruházása többnyire egyetlen aktus, a szabadalmi licenciaszerződés rendszerint huzamosabb együttműködési viszonyt feltételez. Emellett a hasznosítási engedély mint szolgáltatás más szerződések formájában is nyújtható (pl. kutatás-fejlesztési vagy társasági szerződés keretében).

A következő pontban bemutatom hatályos szabadalmi törvényünknek a licenciaszerződésre vonatkozó szabályait, összevetve az 1969. évi törvénnyel. Látható lesz, hogy bár az 1969. évi szabadalmi törvény egyes intézményei a szocialista tervgazdálkodásra jellemző berendezkedést szolgálták ki, a szabadalmi licenciaszerződésekre vonatkozó szabályok messzemenőig megállják a helyüket piacgazdasági viszonyok között is.

4.3. *Hatályos jogunk rendelkezései*

Az 1995. évi XXXIII. tv. a korábbi törvénnyel azonos sorszámú fejezetben, azonos címmel, és azonos alcímekkel szabályozza a hasznosítási szerződést. A szerződés definíciója is szó szerint megegyezik az 1969. évi törvényben meghatározottal (1995. évi XXXIII. tv. 27. §). A korábbi törvénynek a szabadalmi lajstromba való bejegyzéshez fűzött jogkövetkezménye viszont az 1995. évi törvényben más helyre került, nevezetesen az 54. § (1) bekezdésében általános jelleggel mondja ki, hogy a szabadalmi lajstromba való bejegyzés hiányában jóhiszeműen és ellenérték fejében jogot szerző személlyel szemben az adott jogra nem lehet hivatkozni. A hatályos törvény szerinti szabályozás kimondja a versenykorlátozás tilalmába eső szerződési megállapodások semmisségét. Ami a felek jogait és kötelezettségeit illeti, az 1995. évi törvény már kifejezetten leírja a licenciadót terhelő (diszpozitív) jogszavatosságot, és – eltérően az 1969. évi törvény indokolásában szereplő, kissé meglepő magyarázattól – már nem tekinti az engedélyadási kötelezettség részének [1995. évi XXIII. tv. 28. § (1) bek.]. Az 1969. évi törvényben meghatározott, a szerződő feleket illető és terhelő jogokat és kötelezettségeket a hatályos szabadalmi törvény megismétli, kiegészítve azzal, hogy a licencijog átruházása mellett az allicensia engedélyezése is licenciadói engedélyhez kötött [1995. évi XXXIII. tv. 28. § (6) bek.]. Kikerült viszont a licenciaszerződések szabályai közül az 1969. évi törvényben a 19. § (1) bekezdésében szereplő azon szabály, hogy ha a szabadalom keletkezésére visszaható hatállyal szűnik meg, a hasznosító a fizetett díjnak csak azt a részét követelheti vissza, amelyet a találmány hasznosításából származó hasznos eredmény nem fedezett (1995. évi XXXIII. tv. 29. §).

A hatályos szabadalmi törvény indokolása kihangsúlyozza a licenciaszerződés piacgazdasági funkcióit: „A licenciatranszfer teszi lehetővé az egyes gazdálkodó

szervek számára, hogy saját kutatási-fejlesztési, innovációs tevékenységüket kiegészítsék más vállalkozók hasonló tevékenységének eredményeivel, s így egyrészt megteremthessék saját kutatás-fejlesztési erőforrásaik optimális felhasználásának feltételeit, másrészt olyan előnyökhöz jussanak, mint pl. az innovációs fejlesztés elvégzéséhez szükséges idő lerövidülése, a piacon való gyorsabb megjelenés, a már kipróbált, illetve igazolt eredmények átvétele révén az innovációval elkerülhetetlenül együttjáró kockázat csökkentése, a fejlesztési zsákutcák és buktatók elkerülése. Másfelől ugyancsak az innovációs munkamegosztást elősegítő licenciatranszfer ad módot arra, hogy a gazdálkodó szervezetek a maguk innovációs fejlesztési eredményeit, az azokban rejlő gazdasági és műszaki értékeket a saját közvetlen tevékenységi körükön kívül is kiaknázhassák.⁶⁴

Itt mutatok rá, hogy az 1995. évi törvény indokolása egy már az 1969. évi szabadalmi törvényben is és a hatályos jogban is egyértelműen szabályozott kérdésben kelt zavart, ez pedig a kizárólagosság kérdése. A törvény 28. § (4) bekezdése a következő: „A hasznosítási szerződés csak kifejezett kikötés esetén ad kizárólagos jogot. Kizárólagos hasznosítási engedély esetén a jogszerező hasznosítón kívül a szabadalmas is hasznosíthatja a találmányt, kivéve, ha azt a szerződésben kifejezetten kizárták.” Ezzel ellentétben az indokolás a következő magyarázatot adja: (a törvényjavaslat) „egyértelművé teszi: a kizárólagos hasznosítási engedélynek két fajtája, fokozata képzelhető el. Egyrészt az ún. egyedüli licencia, amelynek alapján a szabadalmas arra vállal kötelezettséget, hogy a licenciavevőn kívül másnak nem ad hasznosítási engedélyt, viszont a maga számára megőrzi a hasznosítás jogát. Másrészt a szó szorosabb értelmében vett kizárólagos licencia, amikor a szabadalmas nemcsak arról mond le, hogy további hasznosítási engedélyeket adjon, hanem arról is, hogy a találmányt maga hasznosítsa.” Véleményem szerint és a törvény szövegével összhangban a kizárólagos licencia esetén még a szabadalmas maga is hasznosíthat, és külön szerződéses kikötésre van szükség az eggyel szigorúbb fokozat, az egyedüli licencia esetéhez, amikor már a szabadalmas maga sem hasznosíthatja saját találmányát.

5. Összefoglaló megállapítások

A jelen publikációban négy alapvető iparjogvédelmi intézmény: a szabadalmazhatóság, a szolgálati találmány, a fejlesztések oltalma és a licencia magyarországi jogfejlődésének 100 esztendejét tekintetem át. A szabadalmazhatósági feltételek tekintetében a jogfejlődés töretlennek mondható: iránya a feltételrendszerek egyre objektívebbé válása irányába mutat (és a gyakorlat „a feladat-megoldás közelítéssel” még a szubjektív feltalálói tevékenységet is igyekszik az objektivitás irányába eltolni). Az egyes gazdaságtörténeti korszakoknak azonban mindig sikerült a szabadalmazhatóságot a szolgálatukba állítani (nincs ez másképp ma sem), és ha a

⁶⁴ Indokolás a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló törvényjavaslatához. *Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye*, 1995, 6. p.

feltételrendszer szubjektívebbé tételére volt szükség, akkor az sem jelentett gondot. A szolgálati találmányokat a magyar jog a nemzetközi gyakorlathoz képest korábban kezdte szabályozni: már az 1895. évi törvény is tartalmaz rájuk rendelkezést. A korai szabályozásra jellemző, hogy a munkáltatók érdekeit védő, az alkalmazottra nézve megszorító rendelkezést tartalmazott. Az ötvenes években alakult ki a szolgálatosság maihoz közelebb álló definíciója; ugyanakkor a szabadalom korabeli funkciójával összhangban a feltalálói (munkavállalói) érdekeket helyezte előtérbe. Az 1969. évi törvény – a munkavállalók méltányos érdekeinek figyelembevételével – ismét a vállalati érdekek előtérbe helyezése irányába mozdult el. Hatályos törvényünk a szolgálati és alkalmazotti találmány mai definíciójával teljes mértékben megfelel a piaci viszonyok között működő vállalatok érdekeinek, ugyanakkor megfelelő biztosítékokkal rendelkezik a munkavállalók számára is. E biztosítékok csorbultak az eredeti 1995. évi törvény egyoldalú kógcenciájának 2001. évi feloldásával. A fejlesztések oltalmazását az 1895. évi törvény a korabeli igényeknek megfelelően és kiválóan megoldotta: A pótszabadalom mára persze tarthatatlan lenne, de sem az 1969. évi törvény alulszabályozottsága miatti zavaros joggyakorlat, sem a kissé méltánytalanul megszorító belső elsőbbség nem adott megfelelő választ erre – az egyetemi tulajdonjogok terén különösen jelentős – kihívásra. A licencia szabályozása szempontjából az 1969. évi törvényünk alkotott máig maradandót. Sok rendelkezését szó szerint vette át a hatályos szabályozás. Érdekes feladat lesz a jogintézmény mai állapotát a készülő új Ptk-ra és a nemzetközi tapasztalatokra tekintettel feldolgozni.

ISTVÁN MOLNÁR

THE DEVELOPMENT OF SELECTED INSTITUTIONS IN THE FIELD
OF THE INTELLECTUAL PROPERTY (IP) PROTECTION (1895–1995)

(Patentability, employee's invention, protection of developments and
licensing)

(Summary)

In the present publication the hundred-year development of four fundamental IP institutions, patentability, employee's invention, protection of developments and licensing has been reviewed. In respect of the requirements of patentability the legal evolution is unbroken, moving towards more and more objective conditions (and the practice using the 'task-resolution approximation' tries to shift the even subjective inventive step to the direction of objectivity). However, time to time in the history, politics always could made even the patentability serve political objectives (as it makes recently alike), and, if the goals needed a bit more subjective patentability requirements, it was not a problem. Compared to the international practice, in the Hungarian patent law the employee's inventions had been regulated earlier: the Patents Act of 1895 contains some provisions applied to such inventions. The early regulation protected the interests of employers and contained restricting regulations to employees. The modern definition of employee's inventions developed in the 1950s: in accordance with the function of the patent, the definition served the interests of the inventors (employees). The Patents Act of 1969 – having regard to the fair interest of the employees – moved again to the preference of corporate interests. Having the correct definition of the two types of the employee's inventions, the present patent law is completely in line with the interests of companies operating in the free market economy, yet it has sufficiently adequate guarantees protecting the interests of the employees, as well. These guarantees were mitigated when the unilateral cogency of the original Patents Act of 1995 has been abolished in 2001. Meeting the requirements at that time, the Patents Act of 1895 perfectly protected the further technical developments that alone would not have been able to meet the requirements of patent ability. Although the system of supplementary patents recently would be untenable, both the confused legislation due to deficiencies of the Patents Act 1969 and the slightly unfair restricting internal priority of the Patents Act of 1995 fail to give an adequate response to this challenge. In the field of university held intellectual property the challenge above may be especially significant. With respect to the licensing regulations the Patents Act of 1969 established the principles. Many of its regulation was taken over literally by the existing legislation.

RADICS OLIVIA

Eretnek esküdszékek: jury nullification az Egyesült Államokban

I. Bevezetés

Mivel Magyarországon az esküdszék mint intézmény sohasem tudott igazán meghonosodni és ebből kifolyólag a hozzá kapcsolódó terminológia is némiképp hiányos, a jury nullification kifejezés lefordítása felvet bizonyos problémákat. A szó szerinti fordítás, esküdszéki jogmegkerülés némiképp hiányosan és félrevezetően fedi a valóságot, amely azt a folyamatot jelenti, melynek során az esküdszék – figyelmen kívül hagyva a bíró által adott utasításokat – a bűnösségre utaló bizonyítékok túlsúlya ellenére felmenti a vádlottat. Mégis jobb, és lássuk be, magyarosabb kifejezés hiányában az elkövetkezőkben ezt a kifejezést fogom használni.

Az Egyesült Államokban az esküdszék angolok által átörökölt hagyománya napjainkban is az igazságszolgáltatás központi elemét képezi mind a polgári, mind a büntető eljárásjogban. A büntetőjogi tárgyaláson az esküdszékhez való jog az egyetlen olyan jog, amely mind az Egyesült Államok Alkotmányában,¹ mind a Bill of Rightsban² szerepel.³ Noha az Alkotmány megfogalmazása során az Alapító Atyák számos dologban ellentétes álláspontot képviseltek, az esküdszék általi tárgyaláshoz való jog nem képezte vita tárgyát⁴ és mint említettem, a későbbi alkotmány-kiegészítésekben három helyen is megerősítést nyert.⁵ Az esküdszék

¹ Az Egyesült Államok Alkotmánya, 3.cikkely, 2. §: Minden bűnügyben, kivéve a közjogi felelősségre vonás eseteit, esküdszék jár el.

² VI. Alkotmány-kiegészítés: Büntetőügyekben a vádlottnak joga van arra, hogy ama állam és kerület elfogulatlan esküdszéke, melynek területén a bűncselekményt elkövették, gyors és nyilvános tárgyaláson bírálja el az ügyét.

³ Illetve 11 tagállam (például Maryland) saját alkotmánya már a szövetségi alkotmány elfogadása előtt is biztosította büntetőügyekben az esküdszékes tárgyaláshoz való jogot.

⁴ „A konvenció barátai és ellenségei, ha másban nem is, az esküdszék általi tárgyalásban egyetértenek”. Alexander Hamilton: The Federalist Papers No. 83., <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/federal/fed83.htm> (saját fordítás).

⁵ A Supreme Court a Duncan v. Louisiana-ban (391 U.S.145, 1968) azt az évtizedekkel korábban kifejtett álláspontját bírálta felül, miszerint az esküdszékes tárgyalás az államok által megszüntethető. A bíróság ebben az ítéletében az esküdszékes tárgyaláshoz való jogot az amerikai igazságszolgáltatás alapvető elemeként határozta meg.

igazságszolgáltatásban betöltött kulcsszerepe azonban az elmúlt évtizedekben több esetben megkérdőjeleződött. A többfrontos támadás különösen az olyan esetek kapcsán csúcsosodott ki, amelyekben az esküdtszék – figyelmen kívül hagyva a vonatkozó törvényhelyeket és a bíró utasítását – a vádlottat a bűnösség mellett szóló bizonyítékok egyértelmű volta ellenére is felmentette. Példa erre a legutóbbi időkből a világszerte nagy hírverést nyert O. J. Simpson ügy, amikor az afrikai-amerikai társadalomban hősként ünnevelt, népszerű sportolót a túlnyomóan afrikai-amerikaiakból álló esküdtszék a bizonyítékok egyértelmű túlsúlya ellenére, valószínűleg a helyszínelő rendőrök nem megfelelő eljárása miatti tiltakozásként (is), felmentette. Ezt és az ehhez hasonló eseteket összefoglalóan jury nullification-nek, azaz esküdtszéki jogmegkerülésnek nevezik a szakirodalomban, ugyanakkor ez a fogalom a valóságban egyáltalán nem homogén jellegű döntéseket takar.

A továbbiakban először kitérnék az esküdtszéki jogmegkerülés jelentésének pontosítására, történetének bemutatására az angolszász jogban. Ezután az esküdtszéki jogmegkerülés eseteinek csoportosítását kívánom bemutatni, összhangban az esküdtszék szerepének változó felfogásával, illetve vázolni kívánom az esküdtszéki jogmegkerülés megítélését, mind az azt ellenzők, mind az azt pártolók oldaláról.

II. Az esküdtszéki jogmegkerülés meghatározása

Általánosságban véve, esküdti jogmegkerülés akkor történik, amikor az esküdtszék – a bíró által adott utasításokkal ellentétesen – úgy dönt, hogy a vonatkozó törvényhely alkalmazásától eltekint és a terhelő bizonyítékok túlsúlya ellenére felmenti a vádlottat. Amennyiben az esküdtszék így jár el, akkor ellentmond annak, az amerikai jogrendszer meghatározó jellemvonásának tartott történeti felosztásnak, amely szerint az esküdtszék feladata egyrészt a ténykérdésekben (és csak azokban) való döntés, másrészt a bíró által megadott jogszabály alkalmazása az adott esetre, gondosan elkerülve annak felülbírálását.

Noha elméleti szinten esküdti jogmegkerülés előfordulhat mind polgári, mind büntető ügyekben, a gyakorlatban csak az utóbbiban van jelentősége, ott is csak egy esetben. Ennek az az oka, hogy polgári ügyekben akár a bizonyítási eljárás végén, akár miután az esküdtszék meghozta döntését, a bíró magára veheti a döntés terhét az ügyben vagy megváltoztathatja az esküdtszék döntését. Ily módon, ha az esküdtszék eltér a bíró utasításától és azzal, valamint a törvényi előírásokkal ellentétes döntést hoz, a bíró még mindig megfordíthatja a tárgyalás kimenetelét, ezáltal korlátot állítva az esküdti jogmegkerülés elé. Ez a gyakorlat teljesen elfogadott és bevett.

Büntető ügyekben is csupán egy esetben beszélhetünk a szó szoros értelmében vett esküdti jogmegkerülésről: az esküdtszék felmentő ítélete minden esetben végleges⁶. A bíró ugyanis akár a bizonyítás lezárásakor, akár azután, hogy az esküdt-

⁶ A double jeopardy és az autrefois acquitted szabályok értelmében a büntető esküdtszék felmentő ítélete azt eredményezi, hogy ugyanazon személlyel szemben ugyanazon cselekmény miatt nem

szék meghozta döntését és bűnösnek találta a vádlottat (vagy egyáltalán nem hozott döntést), dönthet úgy, hogy felmentő ítéletet hoz, mivel a bizonyítékok nem támasztják alá megfelelően⁷ a vádlott bűnösségét. Ez utóbbi eset nyilvánvalóan ritkán fordul elő.

Így az egyetlen eset, amelyben visszavonhatatlan az esküdszék döntése és így módon kikerül a bíró vagy az ügyész (viszonylagos) ellenőrzése vagy éppen felülbírálása alól, a büntető ügyben született felmentő ítélet, hiszen az V. Alkotmánykiegészítés értelmében „senkit sem lehet ugyanazon bűncselekmény miatt kétszer életét vagy testi épségét fenyegető eljárás alá vonni”. Az esküdszék nem köteles megindokolni ítéletét, azaz úgy nevezett „general verdict”-et hoz, éppen ezért a döntése mögött rejlő okok rejtve maradnak – így természetesen lehetetlen egy döntést megtámadni csak egy sejtésre alapozva, miszerint az esküdszék ne a bizonyítékok kellő mérlegelése alapján jutott el a végkövetkeztetéshez. Ennek megfelelően ebben a dolgozatban is csak az utóbbi esetet szeretném alaposabban megvizsgálni, hiszen végleges mivolta miatt ez bír a legnagyobb jelentőséggel.

III. Történelmi kitekintés

1. Anglia

Noha e dolgozat témájában az esküdti jogmegkerülés egyesült államokbeli megjelenését vizsgálja, az intézmény kialakulásának és fejlődésének történeti vizsgálatához elkerülhetetlen az angliai előzményekre történő visszatekintés. Angliában az 1200-as évektől kezdve terjedt el az esküdszékek használata a büntetőperekben. E kezdeti időszakban a bíró komoly befolyással rendelkezett mind a tárgyalás egészének menete, mind az esküdszék felett.⁸ Ennek jegyében a tárgyalás megkezdése előtt akár többször is átformálhatta az esküdszéket, a tárgyalás közben pedig kérdéseivel, megjegyzéseivel folyamatosan alakíthatta a bizonyítás menetét. Mindez igen komoly hatalommal ruházta fel a bírót, amit csak növelt, hogy még az ítélet megszületése után is felszólíthatta az esküdszéket döntésének átgondolására, megváltoztatására, az engedetlennek mutakozó esküdteket pedig bírsággal vagy bört

indulhat ismételten büntetőjogi eljárás (kettős eljárás tilalmának az elve). A double jeopardy elv az V. alkotmánykiegészítésen alapszik: „Senkit sem lehet ugyanazon bűncselekményért kétszer életét vagy testi épségét fenyegető eljárás alá vonni”. A szabály a fentiekén túlmenően megtiltja az újratárgyalást bűnösséget kimondó ítéletet követően is, illetve védelmet biztosít az ellen, hogy az elkövetőt ugyanazon bűncselekmény miatt többször vonják felelősségre.

Az Egyesült Államok Alkotmánya, V. Alkotmánykiegészítés,
http://hungarian.hungary.usembassy.gov/constitution_in_hungarian.html

⁷ Beyond reasonable doubt – ésszerű kételyeken túlmenően.

⁸ STEVEN M. WARSHAWSKY: Opposing jury nullification: law, policy and prosecutorial strategy. 85 Geo. L. J. 191, 194. p.

tönnel is megfenyegethette arra hivatkozva, hogy azok megszegték esküjüket.⁹ A fentiekből következik, hogy az esküdtszékek szerepe egészen az 1600-as évekig olykor inkább csak formális volt. Mivel a hatalom gyakran a büntetőperek révén próbált meg lecsapni a vele szembeszegülőkre, az ezzel elégedetlenkedők egyre gyakrabban adtak hangot annak a véleményüknek, hogy az esküdtszék hatásköre nem csupán a tények elbírálására terjed ki, hanem jogában áll az alkalmazandó jogot is meghatározni.¹⁰

Az esküdti jogmegkerülés első angliai megjelenésére egy 1649-es feljegyzés szolgáltat bizonyítékot, amely John Lilburne alezredes első perével kapcsolatban született.¹¹ Lilburne védőbeszédében arra hivatkozott, hogy az esküdtek mind a tények, mind a jog bírái, míg maga a bíróság csupán kihirdeti az esküdtek ítéletét.¹² Mivel tételét nem fejtette ki részletesen, homályos maradt, hogy mit ért ezalatt,¹³ egészen 1653-ig, amikor másodszor is perbe fogták. E második per során Lilburne részletesen is kifejtette álláspontját, miszerint az esküdteknek joga van felmenteni a vádlottat, ha véleményük szerint a törvény, amely alapján el kellene őt ítélniük „nem érvényes” – azaz ellentétes az angol alaptörvények szellemével –, vagy ha a büntetést túl szigorúnak találják az elkövetett bűncselekményhez képest.¹⁴ Valójában ez volt Lilburne egész védelmének alapja, egyszer sem tagadta, hogy elkövette azt, amivel vádolták. Az esküdtszékre mindenestre hatással voltak szavai, hiszen nem találták bűnösnek.¹⁵

Nem sokba telt, hogy a kormány által üldözött más vádlottak is magukévá tegyék Lilburne elméletét.¹⁶ 1670-ben William Mead és William Penn, két kvéker, akiket lázító beszéd tartása miatt fogtak perbe, Lilburne nyomán arra hivatkozott, hogy a törvény, amelyet megszegtek, nem érvényes.¹⁷ Az esküdtek többszöri tanácskozás után sem voltak hajlandók elítélni a két vádlottat, noha a bíró éheztetéssel és szabadságvesztéssel is megfenyegette őket. Az esküdtekre a bíró bírságot szabott ki, amit az egyik esküdt, Edward Bushel, nem volt hajlandó kifizetni. Miu-

⁹ PHILLIP B. SCOTT: Jury Nullification: An Historical Perspective on a Modern Debate, 91 *W.Va.L.Rev.* 389, 390 (1989)

¹⁰ A középkorban az esküdtek szerepe korántsem kristályosodott ki teljes mértékben. Gyakran összemósódott, hogy az esküdtek a tények vagy a jog elbíráói.

¹¹ John Lilburne alezredes, aki a levellerek ismert vezetője volt, hazaárulással vádolták, mivel az általa terjesztett röpiratok igen kritikus hangnemben szóltak az angol kormányról. Az akkori törvények még a kormányellenes vélemény kinyilvánítását is hazaárulásnak tekintették. http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/rise_parliament/leveller.htm

¹² A bíróság megtagadta Lilburne ügyvédhez való jogát, ezért a vádlott engedélyt kért, hogy saját maga szólhasson az esküdtekhez, akik „nemcsak a tények, hanem a jog eldöntői is és a bíróság csupán kihirdetője az általuk hozott ítéletnek”. John Lilburne in M. KRISTINE CREAGAN: Jury nullification: assessing recent legislative developments, 43 *Case Western Reserve Law Review* 1101, 1102. p.

¹³ Noha maga a koncepció talán történelmi alapokat nélkülözőnek tűnik elsőre, valójában a korai középkorban az esküdtek szerepe korántsem kristályosodott még ki, gyakran voltak mind a tények, mind a jog bírái. Maga Lilburne 1646 óta foglalkozott a témával. Uo. 1102. p.

¹⁴ Forrás: <http://www.hiscovenantministries.org/scripture/silence.htm>

¹⁵ Forrás: <http://www.streccorsoc.org/docs/defence1.html>

¹⁶ Például a kvékerek, akiket a Stuart-monarchia vallásos nézeteik miatt üldözött.

¹⁷ M. KRISTINE CREAGAN: i. m. 1105. p.

tán hónapokat töltött börtönben, végül a Court of Common Pleas hajlandó volt meghallgatni panaszát. A bíróság Vaughn főbíró vezetése alatt ítéletében kimondta, hogy egy esküdtet sem lehet megbüntetni esküdti szavazata, illetve az ítélet miatt, kivéve, ha lelkiismeretével ellentétes döntést hoz. A bíróság azt is kimondta, hogy az esküdtek tény-és jogkérdést együtt döntenek el, a kettő ugyanis egymástól elválaszthatatlan.¹⁸

2. *Egyesült Államok*

Az elmélet, hogy az esküdszékek mind tény-, mind jogkérdésben dönthetnek, Angliában sohasem örvendett olyan hagyománynak, mint az Egyesült Államokban, ahol ez igen korán elfogadottá vált. Ez nagyban köszönhető volt annak, hogy ebben az időszakban a képzett jogászok száma igen alacsony volt az Egyesült Államokban, így az esküdtek és a bíró között nem húzódott éles határvonal, legalábbis ami tanultságukat, jogi előképzettségüket illette. A létező kisszámú jogászt is inkább ellenérzés övezte, amelynek oka részben az uralkodó természetjogi irányzat volt, amely nagyobb hangsúlyt kívánt helyezni a „természetes jogra”, mint a jog írott betűjére és éppen ezért nagyobb bizalmat helyezett az esküdtekbe, a mindennapi emberekbe, mint a jogászokba. Mégis a legfontosabb okot az jelentette, hogy az esküdszékek igen fontos szerepet töltöttek be a Koronával szembeni ellenállásban a függetlenségi háború előtti időszakban. Az esküdszékek rendszeresen felmentették az igazságtalannak tartott angol törvények megszegőit.¹⁹ Egy híres eset ebből az időből John Peter Zenger pere, akit lázító tartalmú rágalmazással vádoltak meg, mivel az általa kiadott újság igen hevesen támadta New York állam akkori kormányzóját.²⁰ Zenger védője a tárgyaláson azzal próbálta védeni kliensét, hogy az újság tartalma igaz volt, azonban ebben az időszakban a rágalmazás alól nem jelentett kimentést annak igazságtartalma. Ezután a korábbi angol példákra is hivatkozva az esküdtek azon jogára hivatkozott, hogy figyelmen kívül hagyhatják a jogot, ha úgy látják, hogy az igazságtalan. Az esküdtek felmentették a vádlottat.

A Zenger-ügy után elfogadottá vált az, hogy az esküdszék jogkérdésekben is ítélezhet és ezzel együtt az is, hogy amennyiben úgy látja, hogy a törvény igazságtalan, felmentheti a vádlottat.²¹ Maguk az Alapító Atyák is ezen a véleményen

¹⁸ A bíró csak azután állapíthatja meg az alkalmazandó jogot, miután az esküdtek a tényeket megállapították. Az esküdtek feladata azonban összetett, a jogkérdés sok esetben elválaszthatatlan a ténykérdésektől.

¹⁹ Például a Navigation Acts-et, amelynek célja az volt, hogy a gyarmati kereskedelem Anglián keresztül bonyolódjon, az amerikai esküdszékek rendre figyelmen kívül hagyták.

²⁰ A per 1735-ben folyt le. A mindenkori kormányzó az angol gyarmati politika értelmében akoriban legtöbb esetben a Korona embere volt. STEVEN M. WARSHAWSKY: i. m. 200. p.

²¹ State v. Brailsford-ben (3 U.S. 1 (1774)) John Jay főbíró kimondta, hogy az esküdtek mind jog- mind ténykérdésekben dönthetnek.

voltak, hiszen ekkor még élénken élt az emberekben az elnyomó hatalom képe.²² Az ekkor az Egyesült Államokban uralkodónak tekinthető természetjogi irányzat is határozottan amellett foglalt állást, hogy az esküdteknek, a „nép” embereinek sokkal inkább áll hatalmukban ítéletet mondani embertársaik vitás ügyeiben – saját tapasztalataikat, értékhitéletüket felhasználva –, mint egy, a hétköznapi élettől távol került jogásznak.²³ Ahogy azonban elkezdett nőni a joghoz értők száma és egyre távolibb lett az elnyomó idegen hatalom képe, az esküdtszékek szerepéről vallott felfogás is lassan kezdett átfőrmálódni. Az angolok veresége után egyre kevésbé volt szükség az esküdtszék jogmegkerülés útján kifejtett szerepére, hiszen ezzel az esküdtek már nem egy idegen hatalom törvényeit vették semmibe, hanem a saját állampolgárainak döntéseit. A bírók sem egy idegen hatalom képviselői voltak immár, hanem amerikai állampolgárok, akik választás útján nyerték el tisztségüket, így a beléjük vetett bizalom is jelentősen megnőtt. Ezzel egyidejűleg megnőtt az igény az egységességre és kiszámíthatóságra az igazságszolgáltatás területén is, illetve sok esetben érkezett panasz az esküdtszékeken szolgáló személyek kaliberét illetően is.²⁴ Számos olyan alapvető jelentőségű bírói döntést született a XIX. század folyamán, amely az esküdti jogmegkerülés ellen foglalt állást.²⁵ 1895-ben a *Sparf v. United States*²⁶-ben a Supreme Court kimondta, hogy nincs alkotmányos alapja az esküdtszéki jogmegkerülésnek, szemben azzal az állásponttal, amely a VI. Alkotmány-kiegészítést úgy értelmezi, hogy az ezt a lehetőséget is magában foglalja. Ennek szellemében a bírónak nem kötelessége tájékoztatni az esküdteket arról a jogukról, hogy enyhébb ítéletet is hozhatnak, mint amit a bíró által megjelölt jogszabályi hely tartalmaz.²⁷ Ez a precedens jó időre lezárta a vitát az esküdtszék általi jogmegkerüléssel kapcsolatban, legalábbis a Supreme Court részéről. Ennek értelmében az esküdtszéknek ugyan hatalmában áll a törvény és a bűnösség figyelmen kívül hagyásával felmenteni a vádlottat, de nincs meg a joga ehhez²⁸ – azaz a bíróság egészen egyszerűen nem tájékoztatja az esküdtszéket erről a jogról vagy ami még gyakoribb, felhívja az esküdtek figyelmét arra, hogy kötelesek a bírói utasításokban foglaltak szerint eljárni. A vita – csaknem egy évszázadnyi szünet után – az 1960-as években éledt újra, amikor a vietnámi háború ellen tilta-

²² Az Alapító Atyák az esküdtszéki jogmegkerülést támogató hozzáállása kiszűrhető írásaikból is. ARIE M. RUBENSTEIN: *Verdicts of conscience: Nullification and the modern jury trial*. 106 *Colum.L.Rev.* 959, 964. p.

²³ Ebben bizonyára az is szerepet játszott, hogy az angol uralom idején a bírókat az angol király nevezte ki. Ez azonban az új köztársaság megszületésével megváltozott, hiszen innentől kezdve a bírókat választották.

²⁴ STEVEN M. WARSHAWSKY: i. m. 202. p.

²⁵ *U.S. v. Battiste*, 24 F. Cas. 1042 (D. Mass.1835)

²⁶ *Sparf v. U.S.* 156 U.S.51. A vádlottak, Sparf és Hansen, két tengerész, akiket egyik társuk megölésével vádoltak meg. A tárgyalás során a védőügyvéd kérte, hogy a bíró az esküdteknek adott utasításába foglalja bele, hogy a vádlottak cselekményét enyhébben is minősíthetik, mint ami a vádlóiratban szerepel (azaz murder helyett manslaughter). A bíróság elutasította a vádlottak indítványát.

²⁷ Uo.

²⁸ Vagy, ahogy a bíróság kifejtette: az esküdtek nem rendelkeznek a morális joggal, hogy figyelmen kívül hagyják a törvényt.

kozó vádlottak követelni kezdték, hogy az esküdteket tájékoztassák az említett jogukról.²⁹ Azóta is sokan vannak, akik szorgalmazták, hogy akár a bíró, akár a védő tájékoztathassa az esküdtszéket arról, hogy hozhatnak más döntést is, mint amit a jogszabály alapján kellene vagy lehetne. Hivatkozási pontjuk a VI. Alkotmány-kiegészítés,³⁰ amely büntető ügyekben kimondja az esküdtszék általi tárgyaláshoz való jogot. Véleményük szerint a VI. Alkotmány-kiegészítés egyúttal az esküdteknek azt a jogát is magában foglalja, hogy ha úgy látják szükségesnek, megkerülik a jogot. Álláspontjuk alátámasztására a *Duncan v. Louisiana*-t³¹ hozzák fel, hiszen ebben a döntésben a Supreme Court kiemelten felhívja a figyelmet az esküdtszéki tárgyaláshoz való jogra, illetve az esküdteknek a mindenkor hatá- lom ellenőrzésében betöltött történelmi szerepére. Az esküdtszéki jogmegkerülés mellett érvelők azért tartják fontosnak a tájékoztatást, mert ennek hiányában az esküdtek nem lehetnek tisztában ezzel a jogukkal, illetve ha tisztában vannak is, a bírói utasítások általában igen szigorúan felhívják a figyelmet arra, hogy az esküd- teknek kötelességük a megjelölt jogszabály alapján eljárni. Tájékoztatás hiányában olyan esküdtszék hoz döntést, amely nincsen tisztában minden számára fennálló döntési lehetőséggel. Éppen ezért az esküdtszéki jogmegkerülés még a lehetőség szintjén sem létezik, amennyiben az esküdteket a bíró vagy a védőügyvéd nem tájékoztatja erről az opcióról: a kettő tehát szerves egységet képez.

Noha az esküdtszék általi jogmegkerülést övező vita napjainkban éppen olyan kiélezett, mint volt három évtizeddel korábban, számottevő változás a Supreme Court gyakorlatában nem született a *Sparf v. U.S.* óta, amely azóta is megszabja a bíróságok által követett irányvonalat. A *United States v. Dougherty*-ben (1972)³² a Supreme Court ismételten és határozottan a jogmegkerüléssel szemben foglalt ál- lást. A bíróság véleménye szerint az esküdtszék tájékoztatása a jogmegkerülés lehetőségéről kiszámíthatatlan irányba terelné az igazságszolgáltatás rendjét³³, attól függetlenül is, hogy esetleg az esküdtek már eleve tudnak erről az opcióról. A bíró- ság ezzel tulajdonképpen a *Sparf v. U. S.* szellemében hozott döntést: az esküdtek- nek lehet, hogy megvan az elvi lehetősége egy, a bíró utasításával ellentétes döntés meghozatalára, de nincs meg a joga, hogy a gyakorlatban éljen is ezzel az opcióval. A Supreme Court 1895 óta nem foglalkozott a kérdéssel,³⁴ annak ellenére, hogy azóta is az ügy nevezett „lelkiismereti esetek”³⁵ ismételten felvetik a problémát.

²⁹ Példa erre a *United States v. Spock* (416 F.2d 165), illetve a *United States v. Dougherty* (473 D.2d 1113). A vietnámi háború időszakában a háború ellen ilyen vagy olyan formában (például a katonai behívójukat elégetőket) tiltakozókat sok esetben mentette fel az esküdtszék, tiltakozásul az elnyúló, nem kívánt háborúval szemben.

³⁰ VI. alkotmány-kiegészítés.

³¹ *Duncan v. Louisiana*, 391. U.S. 145., 1968.

³² Az eljárás során a vádlottak, a D.C.Nine elnevezésű csoport (mindannyian a katolikus egyház papjai), akik egy napalmot gyártó cég (a Dow Chemical) irodáit támadták meg, azzal érveltek, hogy az esküdteknek joguk van tisztában lenni nullifikálási jogukkal. Ezt az érvelést az elsőfokú bíróság, majd a fellebbviteli bíróság is elutasította.

³³ Judge Leventhal in *United States v. Dougherty*, 473 F.2d 1113.

³⁴ *Sparf v. United States*, i. m.

³⁵ M. KRISTINE CREAGAN: i. m. 1113. p.

1895-ben a bíróság egyértelműen elvetette, hogy az esküdszéknek jogában állhat figyelmen kívül hagyni a jogot, de sokak szerint itt lenne az ideje a probléma újabb megvizsgálásának.

IV. Az esküdszéki jogmegkerülés előfordulási esetei

Esküdszéki jogmegkerülés tipikusan három szituációban fordulhat elő:

1. Az esküdszék nem hajlandó alkalmazni a vonatkozó törvényt

Ez általában akkor fordul elő, amikor az esküdszék valamilyen okból kifolyólag nem ért egyet egy törvénnyel, azaz egy törvényt általában véve „rossznak”, lelkiismeretével összeegyeztethetetlennek vél és ezért eltekint annak alkalmazásától, a vádlott nyilvánvaló bűnössége ellenére. Ennek az egyik történetileg legjelentősebb példája a Fugitive Slave Act (1793) volt, amely megkövetelte a szökött rabszolgák visszaszolgáltatását a tulajdonosnak, amennyiben az igazolta tulajdonjogát. Mivel a törvény alkalmazása alól az északi államokban a rabszolgák segítői számos kibúvót találtak (így például esküdszéki tárgyalás tartása, mielőtt a rabszolgákat visszavinnék délre), a szövetségi kormány 1850-ben elfogadta a második, jóval szigorúbb szabályokat tartalmazó törvényt a szökött rabszolgákról (Fugitive Slave Act). Az új törvény lehetőséget teremtett arra, hogy a szökött rabszolgák ügyét szövetségi biztosok tárgyalják, mindenféle fellebbezési lehetőség nélkül. Az északi tagállamokban ennek ellenére továbbra is sokan maradtak, akik a szigorúbb szabályok ellenére segítettek a rabszolgáknak Kanadába menekülni. Míg a rabszolgáknak nem járt esküdszék általi tárgyalás, ezek a segítők kiharcolták maguknak ezt a jogot³⁶ és sorozatban mentették fel őket a törvénnyel egyet nem értő esküdtek, akik a legtöbb esetben képtelennek tartották magukat arra, hogy a törvény egyértelműsége ellenére lelkiismeretükkel ellenkező döntést hozzanak. Ebben az időszakban egyébként a bíró által az esküdteknek adott utasításokban az is szerepelt, hogy igyekezzenek értékrendjükkel, lelkiismeretükkel egyező döntésre jutni.

Hasonló szembeszegülést váltott ki az 1920-as, illetve 1930-as években a National Prohibition Act,³⁷ az alkoholtilalmat meghirdető törvény, amely a hatályba lépése előtt ugyan országszerte komoly támogatottságot tudhatott maga mögött,³⁸ alkalmazása során olyan széles ellenállást váltott ki az emberekből, hogy

³⁶ A Fugitive Slave Act eredetileg nem biztosította az esküdszék általi tárgyalás jogát.

³⁷ Az egyesült államokbeli alkoholtilalom egyrészt az Alkotmány XVIII. kiegészítésén (1919. január 29.), másrészt a Volstead törvényen (1919. október 28.) alapult. A tiltás vonatkozott a szesz italok fogyasztási célú gyártására, eladására és szállítására (XVIII. Alkotmány-kiegészítés). A tilalom 1920. január 16-án lépett életbe. Forrás:

http://hungarian.hungary.usembassy.gov/constitution_in_hungarian.html

³⁸ Az úgynevezett temperance (mértékletesség) mozgalom jegyében.

hatályban létének másfél évtizede³⁹ során a megszegése miatt szövetségi bíróság előtt indult perek 26%-a felmentéssel zárult.⁴⁰

Az esküdtszékek a fenti esetben felmentő ítéleteik révén kifejezték egyet nem értésüket a törvénnyel és megtagadták, hogy egy, véleményük szerint „rossz” törvényt érvényesítve elítéljék honfitársaikat. Ez a következetes magatartás végül – mindkét esetben – a törvény hatályon kívül helyezéséhez vezetett.

Természetesen nem kell egy évszázad távlatába tekinteni ahhoz, hogy ilyen vagy ehhez hasonló példát találjunk. Az utóbbi évtizedekben többször előfordult, hogy az abortusz klinikákhoz való szabad belépéshez való jogot kimondó szövetségi törvényt⁴¹ megszegő, olykor meglehetősen agresszív fellépést mutató abortusz ellenzőket a hasonló nézeteket valló esküdtszék felmentette. Egy ennél érdekesebb jelenség azt mutatja be, hogy akár egy államon belül két városban eltérően ítéljenek meg egy törvényt. Kaliforniában az úgynevezett „three strikes” („három csapás”) törvény⁴² (Cal.Penal Code §667) kimondja, hogy amennyiben a vádlottat lopás elkövetésében bűnösnek találják és már korábban kétszer elítélték súlyos vagy erőszakos bűncselekmény miatt, akkor a lopás, bármekkora értékre követték is el, súlyos bűncselekménynek fog minősülni és automatikusan életfogytig tartó szabadságvesztés lesz a büntetés.⁴³ Természetesen a törvény bizonyos esetekben – korántsem meglepő módon – abszurd eredményekre vezet; így volt, akit egy szellet pizza, golfütők vagy épp egy doboz sütemény ellopása miatt életfogytiglani szabadságvesztésre ítélték.⁴⁴ Az ilyen esetek természetesen közfelháborodást váltottak ki és annak ellenére, hogy az esküdteknek általában nem hozzák a tudomására, hogy a bűnösség megállapítása esetén milyen büntetést szab ki a bíróság, igen gyakran maguktól kikövetkeztetik, hogy mely esetekben van szó a „three strikes” törvény alkalmazásáról. San Francisco-ban, amely mindig is az egyik legliberálisabb amerikai város volt, igen gyakorivá vált, hogy amennyiben az esküdtszék megsejtette, hogy three strikes esetről kell döntenüik és nem tartotta arányosnak a bűncselekmény súlyát a büntetés nagyságával, inkább felmentette a vádlottat⁴⁵. Ugyanakkor San Diego-ban az esküdtek jóval kevésbé hajlamosak a felmentésre hasonló esetekben. Mindez természetesen ahhoz vezet, hogy a törvény nem ugyanolyan mértékben kerül érvényesítésre ugyanazon államon belül és ez nyilvánvaló

³⁹ Az alkoholtilalom 1920. január 20-tól 1933. december 5-ig tartott (ekkor a XXI. Alkotmánykiegészítés érvénytelenítette a XVIII. Alkotmánykiegészítést és ezzel feloldotta tilalmát).

⁴⁰ NANCY S. MARDER: The myth of the nullifying jury, 93 Nw. U.L.Rev.877, 895. p.

⁴¹ A Freedom of Access of Clinic Entrances Act (FACE) megtiltja az abortusz klinikákba való szabad bejutás megakadályozását.

⁴² A „három csapás” törvény 1994. március 7-én lépett hatályba.

⁴³ „A törvény célja, hogy ... hosszabb tartamú szabadságvesztéssel és szigorúbb büntetéssel sújtja azokat, akik bűncselekményt követnek el és korábban már súlyos és/vagy erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt el voltak ítélve.” Cal. Penal Code §667(b).

⁴⁴ NANCY S. MARDER: i.m. 896. p. A Supreme Court a Ewing v. California-ban (538 U.S. 123, S. Ct. 1179) a „three strikes” törvény szankciós szabályait nem tartotta ellentétesnek a VIII. Alkotmánykiegészítéssel, amely megtiltja kegyetlen és szokatlan büntetés alkalmazását.

⁴⁵ Hasonló jelenség figyelhető meg Los Angeles-ben is.

kihátással van az ügyészi gyakorlatra is.⁴⁶ San Francisco-ban az ügyészek jóval alaposabban átgondolják, hogy kikkel szemben emelnek vádat a three strikes törvény alapján és igyekeznek a legsúlyosabb esetekre korlátozni a vádemelést, tartva az esküdszék felmentő ítéletétől. Ugyanakkor San Diego-ban ez egyáltalán nem jellemző, ami az ügyészeknek is nagyobb szabadságot biztosít.⁴⁷

Noha elképzelhető, hogy csupán egy adott esküdszék nem ért egyet egy adott törvénnyel és egyszeri esetben dönt a felmentés mellett, az ilyesmi meglehetősen ritka és nehezen bizonyítható, hiszen az esküdtek általában nem vállalják nyíltan döntésük okait (és erre nem is kötelesek). Ahhoz, hogy nyilvánvalóvá váljon, hogy egy törvénnyel a szélesebb közvélemény nem ért egyet (amit sorozatos felmentő ítéletekkel ki is fejez), el kell telnie bizonyos időnek. Csupán évek és ismétlődő felmentő ítéletek nyomán lehet felfedezni egy tendenciát, amely arra utalhat, hogy egy törvény megbukott. Ez bizonyos esetekben odáig vezethet, hogy a törvényhozás átgondolja az adott törvényt és akár hatályon kívül is helyezheti. Ez történt a National Prohibition Act-tel, amelyet 1919-es hatályba lépése után 14 évvel hatályon kívül helyeztek. Igen nehéz előre megjósolni, hogy egy törvény milyen fogadtatásra lel a gyakorlatban. A National Prohibition Act-et igen nagy támogatás övezte elfogadásakor, mégis amint alkalmazásra került, a közvélemény országszerte elutasította. A Fugitive Slave Act is hasonló fogadtatásban részesült a gyakorlatban, de a jelenség ebben az esetben csak az északi tagállamokra korlátozódott. Ez ahhoz vezetett, hogy ugyanazt a szövetségi törvényt nem lehetett betartatni azonos módon az egész ország területén. Jóval kisebb méretekben, azaz csupán egy tagállamon belül, de ugyanez történt Kaliforniában a three strikes törvény kapcsán.

2. Az esküdszék nem hajlandó alkalmazni a vonatkozó törvényt a vádlottra

Ebben az esetben az esküdtek ellenérzése nem a törvény ellen irányul általában, hanem „csupán” a törvény konkrét esetben való alkalmazása ellen tiltakoznak felmentő ítéletükkel. Ez a szituáció általában a vádlott személyére vagy adott esetben különleges helyzetére vezethető vissza és nem biztos, hogy minden esetben a legnemesebb érzések vezetik az esküdteket ilyenkor. Előfordulhat, hogy az esküdtek – noha tisztában vannak a vádlott bűnösségével – úgy érzik, hogy az ügy túlságosan is bagatell ahhoz, hogy bíróság elé kerüljön.⁴⁸ A felmentő ítélettel jelezni kívánják,

⁴⁶ Az ügyész a three strikes törvény alapján diszkrecionális jogkörrel rendelkezik tekintetben, hogy egy adott esetet, mint three strikes esetet vis-e tárgyalásra, vagy marad az enyhébb minősítés mellett.

⁴⁷ És ezzel együtt természetesen szigorúbb elbánást jelent a bűnelkövetők irányában.

⁴⁸ Leroy Reed esete kiváló példa erre. A csökkent értelmi képességű, korábban bűncselekményért már elítélt vádlott magán-detektív szeretett volna lenni. Ahogy azt egy levelezés útján elvégzett tanfolyamon tanulta, vásárolt egy kézfegyvert (annak ellenére, hogy korábban bűncselekmény elkövetéséért elítélték és ezért nem rendelkezett fegyvertartási joggal), majd megjelent a bíróság épülete előtt, ahol várta a jövőbeli klienseket. Amikor a seriff megkérdezte, hogy mit csinál ott, ő maga mondta el, majd a seriff kérésére a fegyveréért hazament és beszolgáltatta azt, a seriff pedig letartózt

hogy a cselekmény társadalomra veszélyességét illetően különbözik a véleményük az ügyésztől. Az is megtörténhet, hogy a bűnösség egyértelműsége ellenére az esküdszék olyan enyhítő körülményeket is értékel, amelyek magyarázatként szolgálhatnak az elkövető magatartására, de amelyek kívül esnek a törvény hatókörén. Ilyen lehet például az elkövető csökkent értelmi kapacitása, amely megakadályozta annak felismerésében, hogy bűncselekményt követ el. Természetesen ez általában enyhébb bűncselekmények esetében merülhet fel. Nyilvánvalóan számos más olyan körülményt is találhat az esküdszék a vádlott személyében, magatartásában, az elkövetés körülményeiben vagy akár a vádlott külső megjelenésében, amely miatt inkább a felmentés mellett dönt. Gyakran előfordul az is, hogy az esküdtek túlságosan is szigorúnak találják a kiszabható büntetés mértéket (amelyről ugyan nem kapnak közvetlen tájékoztatást, de általában következtetni tudnak a tárgyaláson elhangzottakból). Ez a megjelenési forma hasonló a kaliforniai „three strikes” törvény fogadtatásához. Általában a fenti okok kombinációja vezet az esküdszék felmentő ítéletéhez.

Ugyanakkor az Egyesült Államok történelmének során arra is nemegyszer volt példa, hogy a fent említett okoknál jóval negatívabb kicsengésűek vezettek a felmentő ítélethez. A háttérben igen sokszor faji előítéletek rejtőznek. Ez volt a helyzet a déli államok csak fehér férfiakból álló esküdszékeinek esetében, amelyek sorozatosan felmentették az afrikai-amerikaiakat bántalmazó szintén fehér férfiakat.⁴⁹ Az egyik nagy vihart kavart eset Herbert Lee gyilkosának felmentése volt az 1960-as években.⁵⁰ Herbert Lee-t 1961.szeptember 15-én ölték meg, nem sokkal azután, hogy szavazóként regisztrálta magát. A gyilkosság elkövetésével a fehér közösség az afrikai-amerikai lakosságot próbálta elrettenteni attól, hogy éljenek szavazati jogukkal. A bűnösség egyértelmű volt, hiszen az eset nemcsak, hogy nyilvános helyen történt, mások jelenlétében, de az elkövető még dicsekedett is tetteivel. Ennek ellenére az esküdszék igen rövid tanácskozás után felmentette. Hasonló volt a helyzet Medgar Evers, emberi jogi aktivista megölésének perében (1964)⁵¹ – bár ott felmentő ítélet helyett éppen, hogy nem tudott döntésre jutni az esküdszék a vádlott, egy fehér személy bűnösségéről, azaz bekövetkezett az úgy-

tatta tiltott fegyverbirtoklásért. Az esküdtek ebben az esetben úgy találták, hogy a vádlott csökkent értelmi szintje, törekvése, hogy rendes munkát találjon, illetve a hatóságokkal szembeni jóhiszeműsége és együttműködési szándéka elég ok arra, hogy felmentsék. Több esküdt kifejtette, szükségesnek érezték, hogy üzenetet közvetítsenek az ügyész felé, miszerint az állam ebben az esetben csak pazarolja az esküdtek idejét, ahelyett, hogy súlyosabb bűneseteket üldöznék.

Forrás: <http://bradley.bradley.edu/~ell/leroy.html>, NANCY S. MARDER: i. m. 891. p.

⁴⁹ Noha elvileg az afrikai-amerikaiak teljes joggal lehettek volna esküdtek, a gyakorlatban a déli államokban többféle eszközzel is igyekeztek meggátolni, hogy etnikailag vegyes esküdszékek alakuljanak (így a szavazati jog megvonásával vagy a „peremptory challenge” diszkriminatív alkalmazásával a voir dire során).

⁵⁰ NANCY S. MARDER: i. m. 890. p.

⁵¹ MARY CLAIRE MULLIGAN: Jury nullification: its history and practice. 33-DEC *Colo.Law*.71., 74. p.

nevezett „hung jury” szituáció.⁵² Az ilyen esetekben szokásos módon új tárgyalást tartottak, hasonló eredménnyel. Végül 1994-ben ítélték el az elkövetőt,⁵³ akinek a személye (és objektív megfigyelők szerint a bűnössége) soha nem volt kérdéses. Hasonlóan nagy port kavart Emmett Till gyilkosainak pere is, ahol a csak fehérek-ből álló esküdtszék felmentette a 14 éves afrikai-amerikai fiatal meglincselésével megvádolt testvérpárt.⁵⁴ Ezek az esetek korántsem voltak kivételesek ebben a civil-jogi küzdelmekkel teli időszakban. Sokszor az elkövetők tárgyalás nélkül megúszták: vagy mert az ügyész eleve velük szimpatizált vagy mert pontosan tisztában volt vele, hogy fehér esküdtszékek soha sem ítélnék el az elkövetőket.

A legnagyobb problémát ezekben az esetekben természetesen az egész fehér közösség egymás iránti szolidaritása jelentette. Az üzenet egyértelmű volt: egy fehér férfit sem fognak elítélni egy afrikai-amerikai megölése miatt. Az egységes-séget biztosította az, hogy általában az elkövetők családtagjai, barátai, szomszédjai vagy egészen egyszerűen szimpatizánsok alkották a csak fehérek-ből álló esküdtszékeket.

Ugyan hosszú idő telt el az 1960-as évek óta, de az elmúlt évtizedekben a civil-jogi mozgalmak által kiharcolt eredmények csak csökkenteni tudták a fehérek és az afrikai-amerikaiak közötti szakadékot, de megszüntetni nem. A mai napig fontos kihatása lehet az esküdtszék összetételének még a nem rasszista jellegű bűncselekmények esetében is. Erre egy kirívó példa az O. J. Simpson-per, amely világszerte nagy vihart kavart. Senkiben nem lehet kétség a sportolóból színésszé lett afrikai-amerikai „hős” bűnösségét illetően, főleg ha belegondolunk, hogy 2006 végén megjelent könyve arról számol be igen részletesen, hogy mi történt volna akkor, „ha” ő követi el a kettős gyilkosságot.⁵⁵ Az ügyet fokozott figyelemmel kísérte a média, ami inkább gátolta, mint segítette az eljárás rendes lefolyását. Az ügyész és a rendőrség már a kezdetekről számos ponton hibázott, sok volt a szabálytalanság a helyszíneléskor és az egyik rendőrt rasszista kijelentések tételével is meggyanúsították⁵⁶ egy korábbi eset kapcsán. A tárgyalást Los Angeles-ben tartották,⁵⁷ ahol nagyobb arányban éltek afrikai-amerikaiak, mint az elkövetés helyszínén, Santa Monica-ban. Az esküdtszék összetétele tükrözte az etnikai diverzitást: 8 afrikai-amerikai, 2 latin-amerikai, egy félig indián-félig fehér és egy fehér esküdtet választottak, ebből 10 nő volt, 2 pedig férfi.⁵⁸ Az esküdtszék alig három órás ta-

⁵² Hung jury-ről akkor beszélhetünk, amikor az esküdtek nem tudnak megegyezni a döntésben. Ilyenkor új tárgyalást kell tartani.

⁵³ Byron De La Beckwith.

⁵⁴ MARY CLAIRE MULLIGAN: i. m. 74. p.

⁵⁵ O. J. Simpson volt feleségét, Nicole Brown Simpson-t és barátját, Ronald Goldman-t 1994. június 12-én találták holtan Nicole Brown lakása előtt.

⁵⁶ Mark Fuhrman, a rendőr, akit bizonyítékok hamis elhelyezésével is meggyanúsítottak a per során, a „nigger” kifejezést többször is használta egy tíz évvel korábbi felvételen.

⁵⁷ Nem pedig Santa Monica-ban, az elkövetés helyén, ahol pedig túlsúlyban volt a fehér lakosság. Los Angeles-ben nagyobb esély volt egy kevertebb etnikumú esküdtszék összeállítására.

⁵⁸ Mind az ügyész, mind a védők úgy gondolták, hogy egy többségében nőkből álló esküdtszék kedvező lesz számukra. Ugyanakkor a közvélemény-kutatások rávilágítottak, hogy a nők nagyobb százalékban inkább felmentenék a vádlottat, illetve eleve nem találták szimpatikusnak az egyébként

nácskozás után ártatlannak találta a vádlottat – helyesebben megfogalmazva, ha nem is őt magát találták ártatlannak, mindenestre elítélték a valóban sokat hibázó rendőrséget, amely egyébként rendszeresen diszkriminatívan bánik az afrikai-amerikai közösség tagjaival. 1997-ben a polgári bíróság felelősnek tartotta O. J. Simpson-t Nicole Brown és Ronald Goldman haláláért és igen jelentős összegű kártérítés megfizetésére kötelezte (amellyel azóta is adós).

A ítélet után számos kritika érte a rendőrséget, az ügyészt, Simpson védőügyvédeit (a „dream team”-et)⁵⁹ és nem utolsósorban az esküdteket, de ez egyáltalán nem meglepő egy ekkora horderejű ügynél. Nyilvánvaló volt, hogy a felmentő ítélet mögött nem a vádlott ártatlanságába vetett hit állt, hanem sokkal inkább a vélt/valós diszkriminációval való szembe fordulás. Éppen ezért az esetet a mai napig sokan az amerikai igazságszolgáltatás szégyenfoltjaként emlegetik és nehéz lenne tagadni, hogy az ügy, körülményeiből adódóan inkább a negatív kicsengésű esküdti jogmegkerülésekhez tartozik.⁶⁰

3. Az esküdtszék társadalmi okok miatt menti fel a vádlottat

Ebben a szituációban az esküdtszék a jogon kívül eső körülményekre reagál. Nem a törvénnyel elégedetlen és nem is arról van szó, hogy a vádlott valamely szempontból különleges helyzetét értékeli. Sokkal inkább a társadalmi körülményekkel vagy éppen az igazságszolgáltatással való elégedetlenség motiválja az esküdtszék döntését. Ennek kiemelkedő példája volt az ún. „Bronx esküdtszékek”⁶¹ körében megtapasztalt esküdtzéki jogmegkerülés az 1990-es években. A főleg afrikai-amerikaiakból⁶² álló esküdtszékek a hasonló etnikumú vádlottakat sorozatosan felmentették. Az esetek főleg kábítószerrel való visszaéléssel, illetve terjesztéssel voltak kapcsolatosak. Sokak szerint a jelenség nem korlátozódik Bronx-ra, hanem más, többségében afrikai-amerikai lakosú területekre is jellemző.⁶³ Kérdéses az is,

szintén nő ügyész. Ami még ennél is fontosabb volt: az afrikai-amerikai nők nagy része nem szimpatizált a fehér nő áldozattal. Már ezen a ponton megdőlt az ügyész taktikája, miszerint a nők együtt fognak érezni egy családi erőszak áldozatával.

<http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/Simpson/simpson.htm>, <http://www.cnn.com/US/OJ/>

⁵⁹ W. WILLIAM HODES: Lord Brougham, the Dream Team, and jury nullification of the third kind, 67 *U. Colo. L. Rev.* 1075.

⁶⁰ Bár etekintetben megoszlik a szakirodalom, vannak, akik szerint O.J. Simpson felmentése nem tartozik az esküdtzéki jogmegkerülés esetei közé, hiszen elképzelhető, hogy az esküdtek valóban meg voltak győződve a vádlott ártatlanságáról és úgy vélték, hogy az eljárás során több hibát, szabálytalanságot vétő rendőrség, illetve ügyészség nem volt képes az ésszerű kételyeken túlmenően bebizonyítani a vádlott bűnösségét. DO, LONG X.: Jury nullification and race-conscious reasonable doubt: overlapping reifications of commonsense justice and the potential voir dire mistake, 47 *UCLA L. Rev.* 1843, 1867. p.

⁶¹ Bronx New York egyik városrésze az ötből.

⁶² Általában női többségű esküdtszékek voltak.

⁶³ Például Wayne County, Michigan, ahol az afrikai-amerikai vádlottak 30 %-át mentették fel 1993-ban, vagy Washington D.C., ahol a vádlottak 95%-a afrikai-amerikai, míg az esküdtek 70%-a. Itt a felmentési arány 28,7%-os volt. De ugyanez a jelenség megfigyelhető például Los Angeles-ben vagy Baltimore-ban is. NANCY S. MARDER: i. m. 900. p.

hogy valóban ennyire kirívó-e a Bronx jelenség, azaz átlagosan mennyivel nagyobb a felmentési arány ezekben az esetekben összehasonlítva más összetételű esküdtszékkel. A statisztikák valahol 43% és 48% közé teszik a felmentési arányt, ami körülbelül háromszorosa a máshol tapasztaltnak.⁶⁴

Természetesen számos kritika érte a jelenséget, amely bár statisztikailag meghatározható, mégis összességében nehezen megragadható. A legtöbb kritika azt rója fel ezeknek az esküdtszéknek, hogy ellehetetlenítik a rendőrség és az ügyészség munkáját, komolytalanná minősítik az igazságszolgáltatás egész folyamatát. Ugyanakkor nem szabad arról sem elfeledkezni, hogy míg a fentiekben van igazság, a jelenség mögött valós társadalmi problémák húzódnak meg, így például neheztelés az afrikai-amerikaiakkal szembeni sorozatos rendőri túlkapásokkal szemben, illetve az afrikai-amerikaiak rossz körülményeivel, rosszabb lehetőségeivel kapcsolatos ellenérzés.

Nem véletlen, hogy vannak, akik az O. J. Simson-ügyet is ebbe a kategóriába sorolják, hiszen a fenti okok ebben az esetben is fennálltak. Ez valóban így van és itt fontos kiemelni, hogy a három kategória között a határok igen gyakran összerosódnak és nem egyszer egy eset több kategóriába is besorolható. A vietnámi háború idején felerősödő esküdtszéki jogmegkerülés például általában egyszerre több faktorra is reagált: elsősorban az esküdtek ily módon igyekeztek kifejezésre juttatni egyet nem értésüket az elnyúló, értelmetlen háborúval, de emellett szerepet játszott ellenérzésük a Selective Service Act-tel (1948) és esetenként a vádlott különleges helyzete is. Ezek az okok rendszerint összerosódtak és valószínűleg sok esetben maguk az esküdtek sem tudták volna megmondani, hogy mi volt a legnyomósabb érv a felmentő ítélet mögött.

Fontos kiemelni, hogy a fenti esetek esetében egyszer sem arról van szó, hogy az esküdtek kételkednek a vádlott bűnösségében. Amennyiben ez lenne a helyzet, nem esküdti jogmegkerülésről lenne szó, hanem egyszerű felmentésről.

V. Az esküdtszéki jogmegkerülés megítélése

1. Az ellenzők érvei

A jelenség megítélése sokban függ attól, hogy milyen szerepet tulajdonítunk az esküdtszéknek. A hagyományos felfogás szerint, amely ma uralkodónak tekinthető, az esküdtszék feladata a tények feltárása és a bíró által „adott” jog alkalmazása a tényekre.⁶⁵ A bíró általában külön felhívja az esküdtek figyelmét, hogy kötelességük alkalmazni az általa megjelölt jogszabályhelyet, abban az esetben is, ha nem

⁶⁴ 17%. NANCY S. MARDER: i. m. 900. p.

⁶⁵ „Az önök feladata mint esküdteknek megtalálni és meghatározni a tényeket. A mi büntető eljárási rendszerünkben önök a tények egyedüli elbírálói”. Federal Jury Practice and Instructions § 10.01., 256.

értenek egyet vele,⁶⁶ mivel az esküdtek feladata a ténykérdések eldöntése, míg a bíró feladata a jogkérdésben való döntés.⁶⁷ Ugyanakkor a folyamat, amelynek során az esküdszék a „tényekre alkalmazza jogot”, természetszerűleg jelent értelmezést és választást is, főleg ha a jogszabály nem teljesen egyértelmű vagy a tények bizonytalanok. Ilyen esetben az esküdtek a saját tapasztalataikat és értékrendjüket is bevonják az ítélezési folyamatba. Ennek a jelenségnek a létezését – noha értelmetlen lenne tagadni – az amerikai felsőbbbíróságok egyelőre nem hajlandóak nyíltan elismerni. A hagyományos felfogás alapján az esküdszék által gyakorolt jogmegkerülés mindig rossz, hiszen amikor az esküdszék a „saját feje után megy” – azaz nem tartja tiszteletben a bíró utasítását, illetve a törvényhozó döntését, és így közvetve a választópolgárokét – egyúttal önkéntesen magára veszi a törvényhozás funkcióját, illetve megsérti a bíró hatáskörét is, ami ellentmond a hatalmi ágak elválasztása elvének, amit a Supreme Court oly gyakran hangoztat.⁶⁸ A hatalmi ágak elválasztása, az oly kényes „checks and balances” rendszere sokat sérülne, ha az esküdszékek a törvényhozó és a bírói hatáskörbe is beletiporva, magukra vennék a jogkérdések eldöntésének feladatát is. Éppen ezért a hagyományos felfogás az esküdszék ilyen jellegű magatartását mindig is jogellenesnek és ártalmasnak fogja tekinteni. A leggyakrabban hangoztatott kifogás az, hogy az esküdtek nem választás útján nyerik a tisztségüket és nem is kell beszámolniuk döntésük okairól a közösség tagjainak.⁶⁹

Az eredeti ok, amely miatt az esküdszéki tárgyaláshoz való jog oly mélyen gyökerezik az Egyesült Államok jogrendszerében, kettős volt: egyrészt biztosítani kívánta az állampolgároknak a közösségi politika kialakításában való részvételt, másrészt a kormány önkényuralmát próbálta ellensúlyozni. Ennek nyilvánvalóan megvoltak a már korábban kifejtett történelmi okai a gyarmati uralom idején, amelyek azonban – az esküdszéki jogmegkerülést ellenzők szerint – már nem aktuálisak. Amennyiben az esküdszék úgy dönt, hogy a jogszabály és a bíró egyértelmű utasításai ellenére felment egy, a bizonyítékok értelmében nyilvánvalóan bűnös vádlottat, ezzel nem csupán a törvényt hagyja figyelmen kívül, hanem ezzel együtt – mintegy közvetve – a közösségnek a törvényhozás útján kinyilvánított egyértelmű akaratát is semmibe veszi. Noha az esküdszék szerepét a gyarmati rendszerben meghatározó felfogás azt sugallná, hogy az esküdtek a közösség „lelkiismeretesként” cselekszenek ilyenkor, valójában ez a lelkiismeret egy jóval kisebb közösségé, mint amelyik a törvényhozás útján képviseltetve van.⁷⁰ Éppen ezért az esküdtek szerepét korlátozni kívánók szerint az esküdszéki jogmegkerülés szükségképpen

⁶⁶ „Utasításom értelmében az általam megjelölt jog és egyéb utasítások jelentik az egyedüli iránymutatást önök számára. Az önök kötelessége elfogadni és alkalmazni a jogot úgy, ahogy én azt megjelölöm, akkor is, ha nem értenek vele egyet”. Federal Jury Practice and Instructions § 10.01., 259.

⁶⁷ „Az önök feladata dönteni a ténykérdésekben, míg én döntök a jogkérdésekben”. Federal Jury Practice and Instructions § 10.01., 263.

⁶⁸ Például *A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495.

⁶⁹ STEVEN M. WARSHAWSKY: i. m. 213. p.

⁷⁰ Uo. 218. p.

antidemokratikus jelenség, amelynek ugyan több mint két évszázaddal ezelőtt megvoltak a maga okai, de ezek immár nem állnak fenn. Ma az esküdteknek (és a bírónak is) nem egy távoli király által kiadott jogszabályt kell alkalmazniuk, hanem a saját közösségük képviselők útján kifejtett többségi véleményét. Az esküdtszék, amikor ezt a jogot figyelmen kívül hagyja, nem a többséget, hanem nyilvánvalóan egy igen szűk kisebbséget képvisel. Ez még akkor is így van, ha adott esetben a jogszabály széleskörű ellenérzést vált ki. Az esküdtszéki jogmegkerülést ellenzők szerint nem ez a demokratikus módja a közösségi politika megváltoztatásának, ennek meg vannak a szövetségi és tagállami alkotmányban, illetve alkotmányokban lefektetett keretei. A közösség szerint „rossz” jogszabályokat megalkotó törvényhozó testület tagjait az új választások alkalmával le lehet váltani vagy lobby útján befolyásolni.

Az esküdtszék jogmegkerülése az ellenzők szerint a jogbiztonság, a „rule of law” elvével messzemenően szemben áll, hiszen amennyiben az esküdtek tetszésük szerint figyelmen kívül hagyhatják a jog egyértelmű előírását, az amerikai demokrácia egyik alapeszményét semmisítik meg: azaz a törvények uralma helyett az emberek uralma valósul meg.⁷¹ A Supreme Court Sparf v. U.S.-ben kifejtett véleménye szerint mind a magán-, mind a közszférát veszélyeztetné az esküdtszéki jogmegkerülés ösztönzése, hiszen ebben az esetben a bíró szerepe a rendfenntartásra korlátozódna, míg hétköznapi, a jogban járatlan emberek más emberek élete, szabadsága felett ítékezhetnének mindenféle kontroll nélkül.⁷² A jogbiztonság komoly csorbát szenvedne az esküdtszéki jogmegkerülés révén, hiszen az esküdtszék nem rendelkezik a törvény hatályon kívül helyezésének jogával, így a jogmegkerülés csak az adott esetre vonatkozik. Ez azt jelentené, hogy ez esküdtek eltekintenek egy adott törvény alkalmazásától egy bizonyos vádlott esetében, ugyanakkor egy hasonló szituációban lévő másik vádlottra egy másik esküdtszék ugyanazt a törvényt már alkalmazza. Ily módon az igazságszolgáltatás kiszámíthatatlanná válna, hiszen különböző, ugyanakkor hasonló helyzetben lévő vádlottakra máshogy alkalmaznák a hatályos jogszabályokat. Ráadásul az esküdtek – mivel csak az adott esetre tekinthetnek el a jogszabály alkalmazásától, felülbírálv a közösség döntését – saját magukra nem alkalmazzák döntésüket.

Az esküdtszéki jogmegkerülés sérti a „due process”, a tisztességes eljárás elvét is, hiszen a büntetőjogi felelősség, illetve büntetés csak megelőző törvényhozói döntésen alapulhat.⁷³ A tisztességes eljáráshoz való jog, amelyet a VI. Alkotmánykiegészítés biztosít, garantálja a vádlott alkotmányos jogát esküdtszék általi igazságos, pártatlan tárgyaláshoz. Ha az esküdtek jogon kívüli tényezőket is fokozottan figyelembe vesznek a döntéshozatal során, ez a jog természetszerűen sérül. Itt fon-

⁷¹ Marbury v. Madison (5 U.S. 137, 1803): „az Egyesült Államok kormánya a jog(szabályok) és nem az emberek kormánya.

⁷² In Sparf v. U.S.(156 U.S. 51).

⁷³ ERICK J. HAYNIE: Populism, free speech, and the rule of law: the „fully informed” jury movement and its implications. 88 *J. Crim & Criminology* 343, 359. p.

tos ismét felhívni a figyelmet, hogy az esküdtszéki jogmegkerülés nem minden esetben pozitív kicsengésű.⁷⁴

Az esküdti jogmegkerülés beláthatatlan következményekkel járhat a generál prevencióra is, különösen amikor bizonyos mozgalmak szervezeten küzdenek az esküdti jogmegkerülés törvényesítéséért. Professor Butler például kifejezetten felhívta az afrikai-amerikai lakosságot, hogy minden nem erőszakos bűncselekmény afrikai-amerikai elkövetőjét mentse fel, mintegy tiltakozásul az afrikai-amerikaiakkal szembeni rendőri és ügyészi túlkapásokkal szemben.⁷⁵ Nyilvánvalóan az ilyen és ehhez hasonló kezdeményezések romboló hatása a generál prevencióra felmérhetetlen, hiszen amennyiben célt érnének, valóságos anarchia vehetné kezdetét.

2. Az esküdtszéki jogmegkerülést pártolók érvei

Az esküdtszéki jogmegkerülést támogatók szerint az esküdtszék a tények megállapításával, illetve a jogszabály alkalmazásával egyidejűleg természetesen értelmezést is végez. Ez különösen igaz akkor, ha a jogszabály nem pontos, azaz alkalmazása a konkrét esetre értelmezést igényel. Ilyen esetben az esküdtek saját tapasztalataikból és értékrendjükből merítenek a döntés meghozatalakor. Noha ez a gondolat merésznek tűnhet, nem hagyományokat nélkülöző, hiszen az Egyesült Államok történetének kezdetén az esküdteknek a bíró még nem szabta meg, hogy mi a jog, az utasítások jóval kevésbé voltak pontosak és szigorúak. Az esküdtszék akkor még mind jog-, mind ténykérdésben szabadon dönthetett, értékrendjével összhangban. Ez a Függetlenségi Háború után is így maradt, egészen a XIX. századig, mind tagállami, mind szövetségi szinten. Erre bizonyosság számos tagállam alkotmánya,⁷⁶ de a fentiek elismerése megjelent a tagállamok legfelsőbb bíróságainak döntéseiben is.⁷⁷

A XIX. században a fentiekben vázolt okok miatt az esküdtszék szerepe is szűkebbre szabott lett. A bíróságok szigorúbban húzzák meg a saját, illetve az esküdtszék hatásköre közötti határvonalat. Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az esküdtszékek a mai napig többet tesznek a tények egyszeri megállapításánál, illetve a jogszabály alkalmazásánál. Értelmező szerepet is ellátnak és saját társadalmi létükben szerzett tapasztalataik is közrejátszanak az ítélet meghozásánál. Éppen ez az oka annak, hogy a VI. Alkotmány-kiegészítés értelmében az esküdtek

⁷⁴ Az esküdtszéki jogmegkerülést ellenzők olykor ennek alátámasztására felhozzák azt a korántsem ritka esetet, amikor az esküdtszék – szintén a bírói utasítások figyelmen kívül hagyásával – egy ártatlan vádlottat ítél el. Ez azonban nem tartozik a szoros értelemben vett esküdtszéki jogmegkerülés alá, hiszen itt a bírónak megvan a lehetősége a döntés megváltoztatására, illetve fennáll a fellebbezés lehetősége is.

⁷⁵ DO, LONG X.: i. m. 1850. p.

⁷⁶ Georgia állam alkotmánya (1777), Pennsylvania állam alkotmánya (1790).

⁷⁷ State v. Croteau, 23 Vt. 14 (1849).

a társadalom keresztmetszetét kell, hogy képviseljük.⁷⁸ Ezért, ha az esküdtszék csak a hagyományos felfogás szerinti korlátozott hatáskörrel rendelkezhetne, lényegében nem lenne képes ellátni eredeti, az Alapító Atyák által is kívánatosnak tartott feladatát. Az esküdtszék – amennyiben tagjai egy, a saját, azaz a társadalom értékrendje szerint helyes ítéletet hoznak – éppen ezt a feladatot teljesíti. Így képes egyfajta értékfokozást biztosítani, olyan értéket (vagy éppen érték-összeütközést) belevinni az igazságszolgáltatásba, amire a bíró egyedül képtelen lenne. E feladat teljesítése közben előfordulhat, hogy az esküdtszék nem követi a jogot, legalábbis nem abban az értelemben, ahogy azt a bíró meghatározza. Amennyiben ezt hosszas mérlegelés után teszi (azaz nem csupán figyelmen kívül hagyja, semmibe veszi a törvényalkotót) és azért, mert csak így látja lehetségesnek egy számára erkölcsileg elfogadható döntés meghozatalát, ez akár hasznos is lehet, hiszen üzenetet küld a törvényhozó és az ügyész felé. Sok esetben éppen ez szükséges ahhoz, hogy egy áldatlan helyzet megváltozzon.⁷⁹ Ugyanakkor nem minden eset ilyen egyszerű, számos esetben fennáll a visszaélés lehetősége, különösen a szociális problémákra adott válasz esetén, de elég visszagondolni a déli államok csak fehérekből álló esküdtszékeire. Napjainkban van olyan, az esküdtszék általi jogmegkerülést szorgalmazó irányzat,⁸⁰ amely kifejezetten felhívja az afrikai-amerikai esküdteket, hogy mentsék fel a szintén afrikai-amerikai vádlottakat a nem erőszakos bűncselekmények vádjától, így tiltakozva az afrikai-amerikaiak rosszabb szociális körülményei és a velük szembeni visszaélések ellen. A FIJA (Fully Informed Jury Association) szintén az esküdtszéki jogmegkerülés mellett foglal állást, ugyanakkor itt az okok jóval szélesebb spektrumon helyezkednek el.⁸¹ Természetesen a jog szempontjából nem lenne hasznos, ha ilyen irányba menne el ez a jelenség, szervezeten semmiképpen sem, hiszen ezáltal az esküdtszékeket politikai célokra is fel lehetne használni. Az egyedi esetek azonban nem kizárhatóak. Egyértelmű természetesen, hogy ez a jelenség csak szerény keretek között elfogadható, hiszen amennyiben az esküdtszéki jogmegkerülés általánossá válna, az igazságszolgáltatás egésze meginogna, nem is szólva az esküdtszéki jogmegkerülés előző részben kifejtett antidemokratikus jellegétől. Az az érv, miszerint az esküdtek ily módon a közvetlen demokrácia eszményét valósítanák meg, egyértelműen túlzásnak tekinthető, hiszen tizenkét ember⁸² egyszeri döntése nem helyettesítheti a választópolgárok közvetett demokrácia útján kifejtett akaratát. Az esküdti jogmegkerülést pártolók szerint e jog lehetőséget biztosít az esküdtek számára, hogy – akárcsak a rend-

⁷⁸ Ez az elv természetesen igen sokáig csak papíron létezett, hiszen az afrikai-amerikaiak a civil-jogi mozgalmakig sok esetben nem vehettek részt az igazságszolgáltatás folyamatában, mint esküdtek.

⁷⁹ Például a Fugitive Slave Act esetében.

⁸⁰ Vezetője Paul Butler jogászprofesszor. NANCY S. MARDER: i. m. 955. p.

⁸¹ Így a FIJA többek között a fegyverbirtoklás, kábítószerrel való visszaéléssel kapcsolatos esetekben lép fel aktívan (gyakran a bíróság épülete előtt igyekeznek felhívni magukra a figyelmet szórólapok osztásával).

⁸² Vagy adott esetben akár egyetlen ember meggyőződése, hiszen akár egy esküdt miatt is létrejöhet a „hung jury” szituáció.

őrség vagy az ügyész, vagy távolabbra tekintve, a törvényhozó – magul dönthessék el, melyik cselekmény, illetve elkövető érdemel penalizációt. Nyilvánvaló azonban, hogy az esküdtek nem rendelkeznek a megfelelő idővel, tapasztalattal, képzéssel és felhatalmazással ahhoz, hogy egy ilyen döntést a magukra vállaljanak.

VI. Konklúzió

Az esküdtszéki jogmegkerülés egy létező jelenség. Annak fényében is létezik, hogy az elmúlt évszázadban minden formában szorgalmazták a megszüntetését.⁸³ Nincs értelme vitatni, hogy amennyiben egy esküdtszék úgy dönt, hogy – eltérve a törvény és a bíró utasításaitól – felmenti a nyilvánvalóan bűnös vádlottat, erre megvan a lehetősége és nincs semmi, amit a bíró vagy az ügyész tehetne. Ahogy Holmes főbíró a *Horning v. District of Columbia* ügyben kifejtette: „az esküdteknek hatalmában áll mind tény-és jogkérdésben dönteni”.⁸⁴ Ha az esküdtek a büntetőeljárás során felmentik a vádlottat, a bíró az eljárási szabályok értelmében nem változtathat a döntésen⁸⁵ és az V. Alkotmány-kiegészítés értelmében ugyanazon bűncselekmény miatt nem indulhat újabb eljárás ugyanazon elkövető ellen, még új bizonyítékok felmerülése esetén sem.⁸⁶ Egy másik ok, amiért az esküdtszéki jogmegkerülés lehetősége adott, az, hogy az esküdtek egy ügy nevezett „általános döntést” (general verdict) hoznak, azaz csupán a vádlott bűnösségét illetően kell állást foglalniuk, de magyarázatot, érveket nem kell felhozniuk a döntés mellett, illetve megbeszéléseik is titkosak maradnak. Történtek arra kísérletek, hogy az esküdteket a bíró kötelezően megválaszolandó kérdésekkel irányítsa, de ezt a gyakorlatot a Supreme Court alkotmányellenesnek találta. Ennek értelmében az esküdtszék jogmegkerülése, ha nem is célja ezeknek a rendelkezéseknek, de legalábbis elkerülhetetlen következménye. Éppen ezért az esküdtszéki jogmegkerülés, mint opció létezik, ugyanakkor más kérdés, hogy megvan-e az alkotmányos joga az esküdteknek élni ezzel a lehetőséggel. A vita éppen ezért a gyakorlatban inkább arról szól, hogy tájékoztatható-e az esküdtszék erről a jogáról a bíró vagy a védőügyvéd által, hiszen a tapasztalat azt mutatja, hogy az esetek nagy részében ez a lehetőség fel sem merül. A Supreme Court a *Sparf v. United States* szellemében azon az állásponton van, hogy a tájékoztatás nem megengedhető, sem a bíró, sem a védőügyvéd részéről. Ez azonban nem érvényesül mindenhol, így némely elsőfokú bíróság a bíróra hagyja, hogy egy adott ügyben kívánja-e erről a lehetőségről tájékoztatni az esküdteket.⁸⁷ Maryland és Indiana államban a bírói utasítások részét képezi az esküdtek

⁸³ Nemrégiben a Second Circuit Court U.S. olyan döntést hozott, amelynek értelmében a bíró eltolíthatja azokat az esküdteket (akár tárgyalás közben is), akikről azt gyanítja, hogy hajlamosak jogmegkerülésre.

⁸⁴ *Horning v. District of Columbia*, 254 U.S. 135 (1920).

⁸⁵ Criminal procedure § 23.6.

⁸⁶ V. Alkotmány-kiegészítés.

⁸⁷ Ugyanakkor például van olyan tagállami alkotmány, amely kifejezetten tárgyalja az esküdtek jogmegkerülését és engedélyezi azt (pl. Indiana és Maryland). ARIE M. RUBENSTEIN: i. m. 190. p.

tájékoztatása erről a jogukról, ugyanakkor ez a tájékoztatás meglehetősen tágan fogalmaz, éppen ezért – a bírók véleménye szerint – nincs igazán kihatással az esküdtek döntésére.⁸⁸

Sok esetben a védőügyvéd, ha a kifejezett tájékoztatás lehetősége nem is adott, azért burkoltan utalhat a jogmegkerülés alkalmazására egy adott esetben. A gyakorlatban azonban, ha a védőügyvéd kéri is az ilyen jellegű tájékoztatást, az ügyész kérésére a bíróság ezt általában elutasítja.⁸⁹ Mint említettem, a Second Circuit Court az elmúlt évtizedben fokozottabban fellépett az esküdti jogmegkerülés ellen.⁹⁰ A *United States v. Thomas* ügyben a bíróság véleménye szerint az elsőfokú tárgyalás során a bírónak meg kell kérdeznie az esküdteket egyenként az esküdti jogmegkerüléssel kapcsolatban vallott álláspontjukról és amennyiben valamelyik esküdt határozottan mellette foglal állást, akkor el kell távolítani az esküdtet bármikor a tárgyalás folyamán.⁹¹

A tapasztalat tehát azt mutatja, hogy nem lenne értelme külön felhívni erre az esküdtek figyelmét. Statisztikák szerint azok az esküdtszékek, amelyeket külön tájékoztatnak erről a jogról, inkább hajlamosak a vádlott személyét elbírálni, szemben a tényekkel.⁹² Az ezzel kapcsolatos kísérletek rámutatnak, hogy azok az esküdtszékek, amelyeket tájékoztattak a jogmegkerülés lehetőségéről, nagyobb jelentőséget tulajdonítottak az elkövető személyének, tulajdonságainak, illetve több időt szántak ennek a megvitatására, mint a tények megállapítására, illetve az előbbi nagyobb súllyal esik latba a döntés meghozatalakor, mint a bizonyítékok mérlegelése.⁹³ Ugyanakkor a tapasztalat azt is mutatja, hogy ha nem is hívják fel erre az esküdtek figyelmét, a jogmegkerülés mégis élő jelenség. Amíg kivételes marad és nem válik rendszeres eszközévé a társadalmi változások kierőszakolásának, nem fenyegeti az igazságszolgáltatás rendszerét, ugyanakkor egyedi esetei egyedi méltányosság gyakorlását is lehetővé teszik.

⁸⁸ Ezt Irwin Horowitz ilyen tárgyú kísérletei is igazolják. Irwin Horowitz két kísérletet is folytatott az 1980-as években, mindkettőben azt kutatta, hogy mennyiben befolyásolja az esküdtek döntéshozatali folyamatát, ha kifejezett tájékoztatást kapnak a jogmegkerülés lehetőségéről. Mindkét kísérlet azzal az eredménnyel zárult, hogy az esküdtszéknek nem csupán a döntéshozatali folyamatára volt a tájékoztatás jelentős kihatással, hanem a döntésüket is jelentősen befolyásolta. Ugyanakkor a kísérletből az is kiderült, hogy a Maryland államban használt bírói utasítás és a más államokban használt standard, azaz a jogmegkerülésre ki nem tért utasítások hatása között a különbség alig észrevehető volt. KRISTINE M. CREAGAN: i. m. 1136–1144. p.

⁸⁹ *Commonwealth v. Leno*, 616 N.E.2d 453.

⁹⁰ NANCY S. MARDER: i. m. 947. p.

⁹¹ *United States v. Thomas*, 116. F.3d 606. (2d Cir.1997).

⁹² JOHN CLARK: The social psychology of jury nullification. 24 *Law & Psychol. Rev.* 39., 47–54. p.

⁹³ KRISTINE M. CREAGAN: i. m. 1136–1144. pp.

Irodalom

- Badó Attila: Esküdszéki ítéletek – futni hagyott bűnösök? Studio Batiq, 2004
- Braveman, Daan – Banks, C.William – Smolla, Rodney A.: Constitutional law: structure and rights in our federal system, 2005, LexisNexis
- Brody, David C.: Sparf and Dougherty revisited: why thw court should instruct the jury of its nullification right, 33 Am. Crim. L. Rev. 89.
- Brown, Darryl K.: Jury nullification within the rule of law, 81 Minn.L.Rev. 1149
- Butler, Paul D.: Race-based jury nullification: surrebuttal, 30 J. Marshall L. Rev.933.
- Butler, Paul D.: Racially based jury nullification:black power in the criminal justice system, 105 Yale L.J. 677
- Clark, John: The social psychology of jury nullification, 24 Law & Psychol. Rev.39.
- Creagan, M. Kristine: Jury nullification: assessing recent legislative developments, 43 Case W. Res. L.Rev. 1101.
- Crispo, Lawrence W. – Slansky, Jill M. – Yriarte, Geanene M.: Jury nullification: law versus anarchy, 31 Loy. L. A. L. Rev. 1.
- Do, Long X.: Jury nullification and race-conscious reasonable doubt: overlapping reifications of commonsense justice and the potential voir dire mistake, 47 UCLA L.Rev. 1843
- Haynie, Erick J.: Populism, free speech, and the rule of law: the „fully informed” jury movement and its implications, 88 J. Crim.L.& Criminology 343.
- Hodes, W.William: Lord Brougham, the Dream Team, and jury nullification of the third kind, 67 U.Colo. L.Rev. 1075.
- Horowitz, Irwin A. – Kerr, Norbert L. – Niedermeier, Keith E.: Jury nullification and psychological perspectives, 66 Brook L. Rev. 1207.
- Kmiec,Douglas W.- Presser, Stephen B. – Eastman, John C. – Marcin, Raymond B.: The American constitutional order: history, cases, and philosophy, LexisNexis
- Leipold, Andrew D.: The dangers of race-based nullification: a response to Professor Butler, 44 UCLA L.Rev.109.
- Marder, Nancy S.:The myth of the nullifying jury, 93 Nw.U.L.Rev. 877.
- Morgan, Alex R.: Jury nullification should be made a routine part of the criminal justice system, but it won't be, 29 Ariz. St.L.J.1127
- Mulligan, Mary Claire:Jury nullification: its history and practice, 33-DEC Colo. Law 71
- Parmenter, Andrew J.: Nullifying the jury: „the judicial oligarchy” declares war on jury nullification, 46 Washburn L.J.379
- Pericak, Patrick M.: Using rule 23(b) as a means of preventing juror nullification, 23 S. Ill. U. L. J. 173.
- Rubenstein, Arie M.:Verdicts of conscience, nullification and the modern jury trial,106 Colum. L.Rev. 959.

- Schopp, Robert F.: Verdicts of conscience: nullification and necessity as jury responses to crimes of conscience, 69 S.Cal.L.Rev.2039
- Scott, Phillip B.: Jury nullification: an historical perspective on a modern debate, 91 W.Va.L.Rev. 389.
- St.John, Richard: License to nullify: the democratic and constitutional deficiencies of authorized jury lawmaking, 106 Yale L.J.2563
- Warshawsky, Steven M.: Opposing jury nullification: law, policy and prosecutorial strategy, 85 Geo. L.J.191.
- Weinberg-Brodt, Chaya: Jury nullification and jury-control procedures, 65 N.Y.U.L.Rev. 825.
- Weinreb, Lloyd L.: Leading constitutional cases on criminal justice, 2006, Foundation Press
- Wenger, Kaimipono David – Hoffman, David A.: Nullificatory juries, 2003 Wis. L. Rev. 1115.

Internetes források:

<http://www.strecorsoc.org/docs/defence1.html>
<http://www.hiscovenantministries.org/scripture/silence.htm>
http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/rise_parliament/level1er.htm
<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/federal/fed83.htm>
http://hungarian.hungary.usembassy.gov/constitution_in_hungarian.html
<http://bradley.bradley.edu/~ell/leroy.html>
<http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/Simpson/simpson.htm>
<http://www.cnn.com/US/OJ/>

Jogesetek:

A.L.A. Schechter Poultry v. U.S. , 295 U.S. 495
Commonwealth v. Leno, 616 N.E.2d 453
Duncan v. Louisiana, 391 U.S.145
Horning v. District of Columbia, 254 U.S.135
Marbury v. Madison, 5 U.S. 137
People v. Simpson, No. BA097211 (Cal. Super.Ct. 1995)
Sparf v. U.S., 156 U.S.51
State v. Bailsford, 3 U.S. 1
State v. Croteau, 23 Vt. 14
U.S. v. Battiste, 24 F.Cas. 1042
U.S. v. Dougherty, 473 D.2d 1113
U.S. v. Spock, 416 F.2d 165

OLÍVIA RADICS

HERETIC JURIES: JURY NULLIFICATION IN THE UNITED STATES

(Summary)

This article intends to discuss the history, development and present situation of jury nullification in the United States, with a short detour into the history of nullificatory juries in England. Jury nullification occurs when the jury, disregarding the judge's instructions on the applicable law, decides to acquit the defendant in a criminal trial despite clear and convincing evidence of the defendant's guilt – thus the jury becomes the judge of both the facts and the law. Throughout its early history in the United States, jury nullification was viewed as a means of fighting against a foreign oppression. This was in conformity with the jury's affirmed role in criminal trials. From the 19th century, however, the courts started to view nullifications as a negative phenomenon and this has been affirmed in several Supreme Court decisions.

It is undeniable that juries have the power to nullify, therefore the issue revolves around jury instructions, that is, whether the jury should be informed of this power. The opponents of nullification believe that nullificatory juries present a danger to the rule of law and are contrary to the theory of the separation of powers. Those in favor of nullification believe that nullificatory juries represent self-government and they can provide an effective check against government oppression, acting as the „conscience of the community”. At present juries have the power to nullify but they do not dispose of the moral right to do so.

STRIHÓ KRISZTINA

A hagyományos kereskedelmi jogtól az e-kereskedelemig

avagy: „A talicskás embertől a
légi fuvarozásig”

I. Bevezető

A globalizáció erősödésével és folyamatos térnyerésével óriási mértékben megnőtt világszerte a logisztikai és a szállítási igény. Vonatkozik ez a légi szállítástól kezdve, a vasúti, a közúti és a tengeri szállításra egyaránt.

E tendencia hatása leginkább a Csendes-óceáni térségben tapasztalható az ipari és szolgáltatási ágazatok csillapíthatatlan nyersanyag-és félkésztermék felvételével. Ez az alapanyag szükséglet új kihívások elé állítja az egyes piacokat és a (különösen) kínai gazdasággal szoros kötődésben lévő logisztikai cégeket. A világ fejlettebb és kevésbé fejlett feltörekvő piacú országai olcsó munkaerejükkel a munkaigényes beruházások és szervezések döntő többségét magukhoz csalogatják. Olyan alacsony munkabéreket ajánlanak részfeladatok elvégzéséért, hogy megéri a félkész termékeket ezen országokba szállítani, majd onnan a késztermékeket világszerte teríteni.

A hazánkban is képviselettel rendelkező nemzetközi szállítmányozási cégek gyűjtő vagy gyűjtő speciális járataikkal az egész világot behálózzák, és a feladathoz kiképzett speciális személyzetükkel garantálják bármilyen különleges szállítmányozási feladat pontos lebonyolítását. Olyan technikai háttérrel rendelkeznek, hogy a raktár nélküli programozott gyártás szervezéséhez képesek a világ másik oldaláról szükséges anyagokat biztosítani.

Az érintett cégek működésének előfeltételeként elérték a partner országokban a szükséges gazdasági és jogi környezet kialakítását, továbbá az adminisztratív hátteret is biztosították.¹

¹ Korábban az államigazgatási szervek a szabályok szó szerinti betartásán (betartatásán) kívül semmire se (így a multinacionális cégekre se) voltak tekintettel. Ezt az AUDI egy kézlegyintéssel elintézte. Például több napos ünnepeken kész AUDI motorokkal teli szerelvények várakoztak Hegyeshalmon, megakasztva ezzel a folyamatos termelést. Az AUDI ultimátumot adott a magyar

E nagy multinacionális (logisztikai) cégek, mint a Kühne und Nagel, a Willi Betz, a Reinart vagy a DHL, részvénytársasági formában működnek. Sikeres tevékenységükkel tőkeemelés formájában hatalmas eszköztárat tudnak működtetni/felhalmazni, a teherszállító repülőgépektől a konténerszállító hajókon át a kamion flottákkal bezárólag. Ezek a cégek képesek arra, hogy egy európai gyártású, Amerikában meghibásodott drága luxusautó a megrendelést követő napon pótalkatrészhez jusson.

Ehhez a teljesítményhez szinte a katonáival egyenlő fegyelmet és pontosságot kell megkövetelni. Nem csoda, hogy ezek a cégek a szakszervezet szó hallatán is mereven elzárkóznak és inkább háttéralkukat kötnek alkalmazottaikkal, mintsem beengedjenek a kapukon belülré egy olyan szervezetet, amely az esetleges demonstrációival piacvesztésre kényszerítené őket. Jellemző ezekre a cégekre továbbá, hogy valamilyen egyéb profilú tőkeerős világcég árnyékából nőttek ki vagy ezek leányvállalataként működnek, mint pl. a DHL a német posta leányvállalata.

Magyarországon már a rendszerváltást megelőzően megjelentek e cégek képviselői irodái, majd az azt követő 10–15 évben egyre nagyobb lendülettel vettek részt a globalizációs folyamatban. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk óta pedig a hazaival azonos, sőt sok esetben jobb feltételeket biztosítanak.

Jellemző e logisztikai és fuvarozó cégekre, hogy komoly raktározó és átrakó bázist üzemeltetnek, export- és import tevékenységet folytatnak (pl. Vog /Bük/).

Hazánk egyébként mezőgazdasági jellegénél fogva ebben a nagy nemzetközi szállítmányozási „boom”-ban elsősorban tranzitországhként van jelen.

Egy-két kiugró iparvállalattól eltekintve a világ összteljesítményében elenyésző a mi részünk (az is főként szemétként!).

II. A kereskedelmi jog

1. A kereskedelmi jog kialakulásának története hazánkban

Az ókorban még nem különült el az általános magánjogi rendelkezésektől a kereskedelmi jogra vonatkozó speciális joganyag. Természetesen már abban az időben is voltak kereskedők és sor került kereskedelmi ügyletek lebonyolítására. A magánjog mellett azonban csak a középkorban fejlődött ki a kereskedelmi jog, mint különös jog. Kialakulását számos, elsődlegesen gazdasági körülmények indokolták és segítették elő. A rendi társadalom természetes velejárójaként a kereskedők körében is megjelent sajátos jogállásuk külön jogszabályban való deklarálása iránti igényük. Másrészt a római jog és az egyházjog kereskedelem-ellenes intézkedéseivel szemben ily módon kívántak fellépni a vállalkozók érdekeik hatékony érvényesítése jegyében. Harmadrészt a gazdaság dinamikus fejlődése az

államnak az azonnali megoldásra, különben haladéktalanul bezárja a győri gyárat és leállítja a termelést. A kormányzat meghátrált...

általános magánjogi rendelkezésekhez képest sokkal rugalmasabb szabályozást igényel. Szokásjoguk rögzítésével párhuzamosan testületi alapszabályok (céhszabályok) szerint működő szervezetekbe (céhekbe) tömörültek. Majd a kereskedők joga megerősítésre került a városi hatóságok által (városi statútumok formájában), és a szakbíróságok is ez alapján jártak el.

Az uralkodónak is a rendezettség volt az érdeke, hiszen így biztos és kiszámítható jövedelemre számíthatott.

E jogintézmény speciális szintű megjelenését széles körű alkalmazása és rohamos fejlődése követte a Kereskedelmi törvény (Kt.) hatályba lépéséig. Azonban csak az 1723. évi LIII. tc.-kel került sor hazánkban az első kifejezetten kereskedelmi témájú jogszabály elfogadására. A kereskedelmi könyvek rendszeres vezetéséről szóló törvénycikk rendelkezett a könyvvezetés kötelezettségéről és a kereskedelemi könyvek kivételes bizonyító erejéről.

A 18. század végére tehető a magyar kereskedelmi jogi kodifikációs folyamat kezdete. A Curia 1786-ra dolgozta ki javaslatát a kereskedelmi és váltótörvény egységesítéséről, amely azonban nem emelkedett törvényerőre.

A több mint negyven évvel későbbi kezdeményezés sem lépett túl a törvényjavaslat szintjén.²

Azonban a gazdasági fejlődés következtében elengedhetlenné vált a kereskedelmi és váltójogi rendelkezések egységes szabályozása. Az országgyűlés az 1839/40-es években újabb, külön testületet bízott meg a kodifikáció elvégzésére. Országgyűlési hatáskörben kerültek elfogadásra az első jelentősebb gazdasági tárgyú jogszabályok, így a fuvarosokról is (1840. évi XX. tc.).

Majd 1872-ben Apáthy István kapott megbízást a Kt. elkészítésére, amely tervezet megvitatását követően törvényerőre emelkedett az 1875. évi XXXVII. törvénycikként.³

A nagy léptékkel fejlődő gazdasági folyamatok, a klasszikustól eltérő újfajta jogügyletek „jogi követésének” szándékával a jogalkotó több mint 100 külön törvénnyel egészítette ki a Kt. rendelkezéseit.⁴

Nagy lökést adott a kereskedelem fejlődésének a zsidóság teljes jogú polgárrá válása. A majd 1000 éves korlátozások lazításával, megszüntetésével a zsidóság a maga nemzetközi kapcsolatrendszerét felhasználva, rátermettséggel és sikerorientáltságával óriási lendületet adott a kereskedelemnek. Olyan szegmenseket, termékeket vezettek be, amelyek a helyi lakosságnak eszébe sem jutottak, így szereztek apró dolgok révén pénzt, profitot. Például hazánkban a hagymatermesztést nyolc zsidó család honosította meg, majd mint tudjuk világsikerre vitték (szárított hagymát szállítottak Argentínától Nagy-Britanniáig), amire azonban a makói paraszt nem lett volna képes.

² 1827. évi VIII. tc. Palugyai Imre nyitrai püspök javaslata.

³ A Kt. Magyarországon 1876. január 1-én, Horvát-Szlavonországban 1880. január 1-én lépett hatályba.

⁴ Például a fuvarozásra, a tőzsdére és a bankügyletekre vonatkozókkal.

2. A kereskedelmi jog fogalma, tárgya és jogforrásai

Kereskedelmi jog alatt értendő azon speciális normáknak az összessége, amelyek a kereskedelmi ügyekre irányadó rendelkezéseket tartalmazzák.⁵ A fogalmi elemként szereplő *kereskedelmi ügy* kétféle értelemben közelíthető meg. A tág értelmezés szerint minden olyan ügy (jogviszony) kereskedelmi ügynek minősül, amely a kereskedelem folyománya, függetlenül attól, hogy különös szabályok kerültek-e elfogadásra. Szűk értelemben viszont kizárólag azok az ügyek tekinthetők kereskedelmi ügynek, amelyre speciális jogszabályok vonatkoznak.⁶

Más szakirodalom szerzője is a Kt. alapján közelíti meg a *kereskedelmi jog* fogalmát, hiszen a kereskedelemre vonatkozó különös jogszabályok összességével azonosítja e jogterületet, bár egy kicsit bővebben kifejti a meghatározást. A szerző hivatkozott tanulmányában külön jogágként nevesíti a kereskedelmi jogot, hangsúlyozva azt a tényt, hogy kereskedelmi jogról kizárólag akkor beszélhetünk, ha az alkalmazandó különös szintű normák önálló – az általános szabályoktól elkülönült – rendszert alkotnak.⁷ A kereskedelmi jog önállósodása létjogosultságát számos érveléssel támasztja alá, így

- a kereskedelemmel olyan különleges jogviszonyok, és jogintézmények jelennek meg, amelyek nem illeszthetők be a hagyományos köz- és magánjogi struktúrába;
- e területet a klasszikus jogügyletekhez képest sokkal intenzívebb fejlődés jellemez, amely az általános szintű szabályozásnál alkalmazott megoldások helyett rugalmasabb jogi háttér létét teszi szükségessé, például preferálja a nyitott törvényhelyeket, az alakszerűség háttérbe szorul a kölcsönös hit és bizalom mellett (*bona fides*, *Treu und Glauben*), így viszonylag rugalmasan képes követni a gazdasági élet újabb és újabb igényeit;
- a forgalom biztonságát helyezi előtérbe, így az egyedi érdekek érvényesülésének kevésbé enged teret a jogalkotó, ezért az általános szabályokhoz képest plusz garanciális szabályokat kell elfogadni;
- az előbb felsorolt jellegzetességek következtében jelentős szerepet tölt be a szokás, ami elősegítheti a nemzetközi szintű együttműködést.

A *kereskedelmi normáknak két nagy területe van*, egyrészt a kereskedőkre alkalmazandó szakaszok, másrészt a kereskedelmi ügyletekre irányadó szabályok.⁸

⁵ LÉVY BÉLA: A kereskedelmi jog elhatárolásának kérdése kereskedelmi törvényünk revisioja szempontjából. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 180. XX. kötet 9. füzet. Budapest, Franklin-Társulat Könyvnyomdája. 1900, 215. p.

⁶ Uo. 216. p.

⁷ NAGY FERENC: *A magyar kereskedelmi jog kézikönyve különös tekintettel a bírói gyakorlatra és a külföldi törvényhozásokra*. I–II. kötet. Az Athenaeum irodalmi és nyomdai R.-T. Kiadása, Budapest, 1913, I. rész 1–2.

⁸ LÉVY: i. m. 217. p.

A hagyományos felépítéstől eltérően a meghatározást követően nem a jogforrásokra térek ki, hanem a kereskedelmi jog tárgyára.

A kereskedelmi jog tárgyának ismertetésekor már nem egészen egységes az általam feldolgozott szakirodalom. Hiszen Kuncz Ödön gyakorlatilag szinonimaként használja a kereskedelmi ügy és a kereskedelmi ügylet kifejezést: az 1922-ben „A magyar kereskedelmi- és váltójog” címmel megjelent tanulmányában a kereskedelmi jog tárgyaként a kereskedelmi ügyet jelöli meg, azonban ugyanebben a bekezdésben már kereskedelmi ügyletnek nevezi azt. Míg az 1944-es tankönyvében határozottan a kereskedelmi ügylettel azonosítja azt.

Nagy Ferenc „A magyar kereskedelmi jog kézikönyve különös tekintettel a bírói gyakorlatra és a külföldi törvényhozásokra” című művében markánsan elhatárolja egymástól a két kifejezést tartalmi és rendszerbeli helyük (kereskedelmi ügy I. kötet, kereskedelmi ügylet II. kötet) alapján is. Álláspontja szerint a kereskedelmi jog tárgya a kereskedelmi ügy, amely a kereskedelemből eredő ügyleteket jelenti.⁹ A Kt. nem határozza meg a kereskedelmi ügy fogalmát, és nem is sorolja fel a hatálya alá tartozó jogviszonyokat. Gyakorlati nehézséget okozhat, hogy a jogalkotó a kereskedelem fogalmát sem határozta meg.

Nagy szerint a kereskedelmi ügyek elsősorban a kereskedelmet tartalommal megtöltő kereskedelmi ügyletekből származnak.¹⁰ Az irányadó jogszabály nem határozza meg egzaktan a kereskedelmi ügylet fogalmát, melynek hátterében az állandó változásban lévő gazdasági folyamatok állnak. A fejlődéssel együtt járó újabb igények, újabb jogviszonyok jogtechnikailag nyitott törvényhely alkalmazásával vonhatók a Kt. hatálya alá. A Kt. a következő ügyleteket nevesíti (258–260. §):

- áruk vétele továbbadás szándékával (akár át- vagy feldolgozott formában is);
- szállítási megállapodások;
- kereskedelmi forgalomban lévő értékpapírok vétele (akár továbbadás szándékával is);
- biztosítás-szerződések;
- tengeri fuvarozás és hajókölcsonök kötése;
- ingó dolgok át- vagy feldolgozása harmadik személy számára;
- bank- és pénzváltóügyletek;
- bizomány, szállítmányozás, fuvarozás és a személyfuvarozó intézet által kötött ügyletek;
- közraktárak ügyletei;
- kiadó- és nyomdaügyletek;
- termelők saját terményeinek át- vagy feldolgozása és a bányaipar;
- kereskedelmi ügyletek közvetítése;
- a kereskedők által, a tevékenységük ellátása érdekében kötött megállapodások.

⁹ NAGY: i. m. I. rész 28.

¹⁰ Uo.

Jól látható a felsorolásból, hogy nem csak a szoros értelemben vett kereskedelmi ügyletek tartoznak a Kt. hatálya alá, hanem a jogalkotó kiterjeszti az ipar és a mezőgazdaság területére is.

A szakirodalom egységesen különbséget tesz tárgyi, vagy abszolút és alanyi, vagy relatív ügyletek, valamint a vegyes modell között. A tárgyi kategória szerint a kereskedelmi ügylet hatálya alá tartozik a jognyilatkozat, amennyiben meghatározott objektív ismérvek alapján, függetlenül a jogviszony alanyaitól e körbe sorolható. Az „alanyi csoportba” tartozó ügyletek csak abban az esetben nyerhetnek kereskedelmi minősítést, ha olyan személy köti, aki ezekkel iparszerűleg foglalkozik. A harmadik megközelítés pedig ötvözi a két alaptípust, mint a 19. század végi magyar jogalkotás. További kritérium alapján is csoportosíthatóak a Kt-ban felsorolt ügyletek aszerint, hogy a kereskedői hivatás szempontjából milyen jelentőséggel bírnak a kereskedelmi ügyletek. Alapügyletnek nevezünk minden olyan ügyletet, amely a kereskedői minőség megszerzéséhez szükséges. Járulékos, vagy mellékügylet pedig, amely már létező kereskedőtől származik. Az alapügyleteket taxatív felsorolta a jogalkotó, amelyek közül tárgyilagos például az áruk s általában ingó dolgok vétele vagy egyébkénti megszerzése átdolgozási, vagy feldolgozási célzattal; utasok vagy javak tengeren leendő fuvarozásának elvállalása és hajó kölcsönök kötése stb.. Alanyi alapügylet az ingó dolgok fel- vagy átdolgozásának elvállalása kívülálló harmadik személy javára, feltéve, hogy az átvállaló üzlete a kisipar körét meghaladja; a bizományi, szállítmányozási és fuvarozási ügyletek, amennyiben a bizományos, szállítmányozó, fuvarozó iparszerűleg foglalkozik vele; közraktárak ügyletei; a kereskedelmi ügyletek közvetítése stb. A mellékügyletek csak általános ismérvek alapján lettek meghatározva, amelyek lényege, hogy a kereskedő az üzlet megindítása érdekében kénytelen kötni. Mivel nem képezik az iparszerű tevékenységének részét, jogilag járulékosak, hiszen nem a „mellékesen” kötött ügyletektől függ a kereskedői minőség megszerzése.

A kereskedelmi jog által szabályozott másik kérdés a kereskedelmi ügyletek mellett a kereskedő. Két lehetséges megközelítés létezik: a formális és a materiális. Az utóbbi, anyagi rendszerben a jogalkotó a foglalkozás tárgyából kiindulva kereskedőnek tekinti azokat, akik kereskedéssel foglalkoznak. Az alaki megközelítés esetén viszont konkrét, jogszabályban rögzített ismérvekhez kell kötni a kereskedői minőség megszerzését (pl. nyilvántartásba való bejegyzéshez kötés). A Kt. alkalmazásában kereskedő az, aki saját nevében kereskedelmi ügyletekkel foglalkozik iparszerűleg (3. §). A kereskedővé válás érvényessége nincs alaki feltételhez kötve, azonban az alkalmosság nem fér bele a kereskedői minőségbe. Alkalmosság, eseti kereskedői tevékenység esetén alkalmi egyesülés keletkezik (konzorcium, szindikátus, kartell vagy konszern). Kereskedőnek minősíti a jogalkotó a négy kereskedelmi társaságot is (Kt. 61. §): a közkereseti társaságot, a betéti társaságot, a részvénytársaságot és a szövetkezetet (a korlátolt felelősségű társaság csak 1930-ban honosodott meg hazánkban).

A kereskedelmi jog forrásai

Elsődlegesen a Kt. rendelkezéseit kell alkalmazni. A kereskedelmi törvénybeli joghézag esetén a szokás a követendő, harmadsorban pedig a magánjog általános szabályai (Kt. 1. §).

Míg egy 1922-es tanulmány szerzője szerint a szokás kizárólag abban az esetben nyújthat segítséget a jogalkalmazónak, ha sem a Kt. sem más általános szintű magánjogi jogszabály nem tartalmaz az adott életviszonyra rendelkezést.¹¹

III. A fuvarozási jog

Összehasonlítva a fuvarozásra irányadó Kt-beli rendelkezéseket a Ptk-ban¹² meghatározottakkal megállapítható, hogy e jogintézményt szinte változatlanul átemelte a jogalkotó. Ezen oknál fogva a 19. század végi szabályok bemutatása során zárójelben a jelenleg hatályos jogszabályhelyeket tüntetem fel. Érdemi módosítás a Ptk. kodifikációs folyamatának eredményeként várható.

1. A fuvarozás fő kategóriái és jogforrása

A fuvarozás kifejezést gyűjtőfogalomként használja a szakirodalom, mely magába foglalja áruk, személyek, csomagok, levelek, és hírek továbbítását egy a szerződő felek által pontosan megjelölt helyre, a jogügylet teljesítésének helyére. Ez egy komplex jogterület, hiszen több jogintézményt foglal magába, így a felelős őrzést, esetlegesen bérletet a fuvarozáshoz igénybe vett eszközök vonatkozásában és vállalkozási jelleget is.

A fuvarozás alapvető jogforrásaként a Kt. jelölhető meg, illetve bizonyos területei esetén a különös szintű jogszabály háttér joganyagaként funkcionál a lex specialis derogat legi generali általános jogelvnek megfelelően. Mint a vasút vonatkozásában, ahol speciális jogszabályként került elfogadásra az Üzletszabályzat vagy a posta ügyletei kapcsán az egyetemes postaszabályzat¹³ és a postáról szóló¹⁴ törvénycikk megelőzi a Kt. rendelkezéseit.

A fuvarozásnak két nagy csoportja különböztethető meg a közvetett tárgya alapján, a személy- és az áru fuvarozás. További kettő pedig a teljesítés körülményének (közegének) figyelembe vételével, a szárazföldi és a vízi fuvarozás. Az utóbbi kategóriák alosztályokra tagolhatóak, a szárazföldi közútra, vasútra és légre, míg a vízi belvízre és tengerire.¹⁵ E dolgozatban kizárólag a

¹¹ KUNCZ ÖDÖN: *A magyar kereskedelmi- és váltójog tankönyve*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata 1944 18–21. p.

¹² 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

¹³ 1935. évi XIII. tc. az Egyetemes postaszervezésről.

¹⁴ 1936. évi XXXV. tc. a postáról.

¹⁵ Lásd Melléklet.

szárazföldi fuvarozás egyik ágával kívánok részletesen foglalkozni, az áruk továbbítására irányuló közúti fuvarozással. Az e területre irányadó rendelkezésekhez képest a vasúton történő teljesítésre a jogalkotó kivételes szabályokat hozott, hiszen plusz fogyasztói jogok garantálásával igyekezett kompenzálni a vasút vállalat monopolhelyzetéből adódó erőfölényes pozícióját.

2. A közúti áru fuvarozás-fogalma, jellemzői

a) Meghatározása

„Az áru fuvarozási szerződéssel a fuvarozó ellenszolgáltatás (fuvardíj) fejében arra vállal kötelezettséget, hogy a feladó által neki átadott árut a rendeltetés helyére elviszi és azt ott az átvevőnek átadja”¹⁶ (Ptk. 488. §).

Érvényesül a kötelmi jog alapvető tétele, a szerződési szabadság elve. Tehát a felek eldönthetik diszkrecionális jogkörükben, hogy egyáltalán kötnek-e szerződést és amennyiben kötnek, kivel, mikor és milyen tartalommal teszik.

Összehasonlításképpen megemlítem, hogy a vasúton történő fuvarozás vonatkozásában a fuvarozási kényszer elve érvényesül, amely magában foglalja a szűk értelemben vett fuvarozási kötelezettséget, a sortartás elvét a teljesítéssel összefüggésben és az egyenlő elbánás elvét.

Az áru fuvarozási szerződés konszenzuális, alakszerűtlen kontraktus, mely ennek megfelelően létrejöhet szóban, írásban vagy ráutaló magatartással is. Amennyiben a fuvarozó írásbeli formátumot követel, a feladó köteles fuvarlevelet¹⁷ kiállítani, amely bizonyítja a fuvarozási szerződés létrejöttét.¹⁸ A kísérő okiratként szolgáló dokumentumnak az alábbi, Kt. által meghatározott kellékeket kell tartalmaznia (Ptk. 489. §):

- az áru megjelölése minőségi, mennyiségi és egyedi jellemzői segítségével;
- a fuvarozó neve, lakóhelye;
- a feladó neve, az átvevő/címzett neve;
- az áru rendeltetési helye;
- fuvardíj;
- felek közötti egyéb, a teljesítéssel összefüggő megállapodások;
- a fuvarlevél keltezése.¹⁹

¹⁶ KUNCZ: i. m. 536. p.

¹⁷ Vasúti fuvarozásnál az ajánlat érvényességi feltétele.

¹⁸ Fuvarozási szerződés létrejöttének nem feltétele a fuvarlevél kiállítása. A fuvarlevél kiállításának elmaradása nem érinti a szerződés érvényességét. A fuvarlevél azonban – az ellenkező bizonyításáig – hitelt érdemlő módon bizonyítja a fuvarozási szerződés létrejöttét (BDT 2005. 1152).

¹⁹ KUNCZ: i. m. 533. p.

b) Alanya (Ptk. 488. §)

A közúti árufuvarozás esetén az alapul szolgáló adásvételi szerződés hárompólusú jogviszonnyá egészül ki a fuvarozási szerződés által. Főszabály szerint harmadik személy javára kötött jogügyletnek minősül, melynek alanyai a fuvarozó, a feladó és a címzett/átvevő.

Fuvarozónak tekinthető az a jogalany, aki üzletszerűen foglalkozik a fuvarozási jellegű kontraktusok megvalósításával, továbbá vállalata terjedelmétől függetlenül az a kereskedő, aki időszakonként ismétlődő/visszatérő jelleggel végez ilyen tevékenységet.

A feladó a fuvarozási szerződés vonatkozásában a fuvarozó szerződő partnere, továbbá az alapügyletként szolgáló adásvételi szerződés esetén az átvevővel/címzettel kerül jogviszonyba.

Az átvevő/címzett az adásvétel vevői pozícióját tölti be a feladóval szemben, valamint a járulékos fuvarozás alapján a fuvarozó a címzett részére köteles teljesíteni a szerződést.

c) Tárgya

Közvetlen tárgya: az áru (a küldemény) rendeltetési helyére történő továbbítása és ott annak kiszolgáltatása.

Közvetett tárgya: áru, amely forgalomképes ingó dolog.

d) Tartalma (Ptk. 490–505. §)

Elmondható, hogy mindaz a körülmény, amelyet a fuvarozó jogosultságként érvényesíthet, a feladó vonatkozásában kötelezettségként jelenik meg, hasonlóan a fuvarozót terhelő kötelezettségek a másik felet/jogalanyt jogosultságként illeti meg. Ezért az árufuvarozási jogviszonyt kizárólag a fuvarozó szemszögéből tekintem át.

A fuvarozót a következő kötelezettségek terhelik [Ptk. 491. § (2)–497. §]:

- együttműködési kötelezettség;
- fuvarozási kötelezettség (átvételi kötelezettség és a szerződésszerű teljesítés megkezdése);
- őrzési kötelezettség (az áru átvételétől a címzett részére történő kiszolgáltatásig);
- kiszolgáltatási kötelezettség (a szerződésben meghatározott rendeltetési helyen a címzett számára és ezzel összefüggésben meg kell állapítania az átvevő személyazonosságát kellő gondossággal).

A fuvarozót megillető jogok [Ptk. 490–491. § (1), 492. § (2)]:

- a feladó aktív közreműködése (az áru fuvarozásra alkalmas legyen, így a vám- és adóköteles árukat el kell látnia megfelelő kísérő iratokkal a feladónak, értelemszerűen a fuvarozó mindezt követelheti);

- fuvardíj (követelésének alapja a fuvarozás teljesítése; a felek által megállapított mértékben követelheti, megállapodás hiányában pedig a helyi szokás az irányadó);
- a fuvarozással összefüggő szükségképpen és hasznos költségeinek megtérítése [Ptk. 499. § (1)];
- törvényes zálogjog illeti meg az áruk vonatkozásában a fuvarozási szerződésből eredő követelése erejéig (az áru kiszolgáltatásának időpontjában szűnik meg ez a joga) [Ptk. 499. § (2)–(4)];
- utánvételi jog, amennyiben a feladó rendelkezése folytán a fuvarozó az átvevőnél hajthatja be követeléseit utólagosan (ilyen esetben a feladóval szemben csak második sorban érvényesítheti követeléseit-feltételes igényérvényesítés).

A fuvarozó felelősségét három esetre vonatkozóan szabályozza a Kt. [Ptk. 500–502. §, 492. § (3)]:

1. az áru elvesztése, megsérülése (a fuvarozó az áru átvételétől annak a rendeltetési helyen történő kiszolgáltatásáig felel az áru elvesztéséből és megsérüléséből eredő károkért, kivéve az erőhatalom (*vis maior*) által okozott károkért, az áru természetes minőségéből²⁰ és a nem látható hiányos csomagolásból eredő károkért sem felel²¹);
2. a fuvaridő elmulasztása (a fuvarozó felel a kikötött, ennek hiányában a szokásos fuvaridő elmulasztásából eredő károkért, kivéve, ha bizonyítja, hogy a rendes fuvarozó gondosságával nem tudta elkerülni a késedelmes teljesítést);
3. „alkalmazottakért” való felelősség (a teljesítéshez igénybe vett 3. személyért felelősséggel tartozik²²).

A fuvarozót csak kivételes esetben lehet felelősségre vonni a szerződésszerű teljesítést követően (áru átvétele és a fuvardíj kifizetése után), amennyiben a hiány vagy a sérülés nem volt látható és bírói szemlén igazolják annak tényét, hogy az értékcsökkenést eredményező kár az áru feladása és kiszolgáltatása közötti idő alatt következett be.²³

A címzett/az átvevő törvényes jogai [Ptk. 492. § (2)]:

²⁰ Fuvarozási szempontból törekenységen az árunak azt a belső természeti tulajdonságát kell érteni, amelynél fogva ütődés, nyomás, rázkódás, hőmérséklet-változás vagy egyéb –a fuvarozással együtt járó- behatások és igénybevételek következtében az áru az általános tapasztalat szerint törik (GK 64.).

²¹ A fuvarozásra feladott küldemény továbbítására vonatkozó utasításnak minősül az, ha a fuvaroztató a feladás alkalmával elismeri a csomagolás hiányosságát (BH1986/7/290.). Azonban nem értékelhető a fuvarozó javára a felelősség alól mentesítő külső okként a rakodáskor már észlelhető olyan természeti körülmény, amellyel a fuvarozás során is számolnia kellett (BH 1982. 302.).

²² Az ún. közvetett fuvarozók (kvázi alfuvarozók) vétkes magatartásáért úgy felel, mintha maga járt volna el.

²³ Egy éves elévülési határidő áll rendelkezésre az igény érvényesítésére.

- utasítási jog a fuvarozóval szemben;
- idő előtti teljesítés követelésének joga, amennyiben a feladó felhatalmazta erre;
- teljesítéshez kapcsolódó követelési jog (fuvarlevél kiadása, az áru kiszolgáltatása és kártérítés iránt).²⁴

e) A szerződés módosítása, módosulása

A feladó egyoldalú jognyilatkozatával módosíthatja az áru fuvarozási szerződés tartalmát az áru kiszolgáltatásáig, amely a következő körülményekre irányulhat²⁵ (Ptk. 496. §):

- az áru visszaszolgáltatása a feladónak;
- teljesítés a szerződésben meghatározott címzetten kívüli harmadik személy részére történjen;
- a fuvarozó által teendő biztonsági intézkedések.

A szerződés módosulása a felek akaratától függetlenül beálló teljesítési akadályok esetén következik be. A módosulást előidéző körülményeknek két csoportja különböztethető meg, a fuvarozási és a kiszolgáltatási akadályok. Az előbbi kategória ismertebb esetei a természeti események, az üzemi zavarok és a hatósági intézkedések, míg az utóbbiba tartozik, ha a címzett megtagadja az átvételt vagy nem található a megadott rendeltetési helyen, továbbá ha kétséges az áru mibenléte (Ptk. 494. §).

f) Megszüntető jogi tények

- teljesítés;
- az áru letétbe helyezése és elárverezése;²⁶
- lehetetlenülés;
- a felek kétoldalú megszüntető jognyilatkozata;
- a feladó egyoldalú visszalépése.

IV. Összegzés

Már az ókori civilizációknál is felmerült az igény a földrajzilag nem egy helyen lévő felek között a szerződéskötés igénye. Az adott kor fejlettségének megfelelően igyekeztek a jogügyleteket megkötni és lebonyolítani. Gondoljunk például a postagalambokra vagy a bizalmi emberekre, a futárookra.

²⁴ Feltételei: a feladó eltérő rendelkezésének hiánya, az átvevő teljesítse kötelezettségeit a fuvarlevél alapján.

²⁵ A rendelkezési jog kivételesen az áru tulajdonosát illeti meg, amennyiben feladási vevény kiállítására került sor.

²⁶ Esetei: a címzett nem található, vagy megtalálható, de megtagadja az átvételt, vagy kétséges az áru mibenléte.

Mintegy 50–100 évvel ezelőtt a távolság problémáját a fuvarozás oldotta meg, majd a távközlő eszközök megjelenése és széles körben történő elfogadottsága. Napjainkra talán a leggyakrabban alkalmazott ilyen eszköz a világháló. Az elektronikus kereskedelem esetén az értékesítésen van a hangsúly, amely rendszerint kizárólag az on-line módon megindított folyamatot jelenti a gyakorlatban. Emellett azonban további lehetőségeket is magában foglal, így a hálózati szereplők közötti kereskedelmi ügyintézés; a digitális tájékozódást, az egyszerű fogyasztó elküldheti az ajánlattételi felhívásra az ajánlatát és elektronikus úton értesülhet annak elfogadásáról; a megrendelésen túl bizonyos áruk esetén a teljesítés is megvalósulhat elektronikus eszközök igénybevételével; végül az ellenszolgáltatás teljesítése, vagyis a fizetés is nyújtható ily módon, amennyiben a virtuális áruház lehetővé teszi. E jogterület újszerűségéből eredően az elektronikus kommunikációs eszközök alkalmazása egyáltalán nem mentes a problémáktól, ellentmondásoktól és joghézagok lététől.

Lássunk néhány megoldásra váró kérdést.

1. Az irányadó jogszabály egy mindössze 18 §-ból álló törvény,²⁷ mely az európai uniós direktíva egyszerű tükörfordítása,²⁸ vagyis a hazai jogrendszerbe illeszkedő részletszabályok teljesen hiányoznak.
2. A hivatkozott törvény elfogadásával csak látszólag tettünk eleget jogharmonizációs kötelezettségünknek, mivel a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Engedélyezési és Közigazgatási Hivatala az elektronikus kereskedelemmel foglalkozó cégek tevékenységét csomagküldő tevékenységnek minősítette. Márpedig a brüsszeli követelmények egyike az előzetes engedélyezést kizáró elv érvényesítése. Formálisan szerepel is az EK tv-ben, viszont a csomagküldő tevékenység nyilvántartásba vételhez kötött. A közösségi előírásoktól eltérő szabályozás indokául fogyasztóvédelmi szempontok jelölhetők meg.
3. A hagyományos üzletkötésekkel szemben, melynek során a személyes kontaktus igen nagy szerepet játszik, az új formációnál esetleg nem is azonos nyelvet beszélnek a jogviszony alanyai. A jogügylet szereplői anélkül, hogy egyszer is találkoznának, akár képviselőik útján úgy kötnek mindenféle tárgyú és volumenű szerződést, hogy esetleg különböző kultúrában, jogi környezetben élnek.

Máris felmerül egy komoly morális kérdés: hogyan köthetne bármiféle megállapodást egy USA-beli állampolgár, üzletember, cég egy kelet-(közép) európai féllel jogi biztosítékok nélkül, mikor nálunk az adott szó becsületét nyomaiban sem fedezhetjük fel (a FED, az iszlám).

²⁷ 2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatásokról, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről (EK tv.), utolsó módosítás a 2007. évi XCIV. törvénnyel.

²⁸ 2000/31EK sz. irányelv az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi kérdéseiről.

4. Hazánkban sok esetben már eleve olyan indítatással szövegezik meg jogászaink a szerződést, hogy azt a későbbiekben „fel lehessen borítani”, már eleve belekalkuláljuk a szerződés megszegésének lehetőségét. Hol beszélhetünk mi egyáltalán szerződéses fegyelemről? Lehet-e így működő- és fejlődőképes, prosperáló gazdaságot építeni?
Hogyan bízhatnánk meg bárkinek az elektronikus aláírásában, tartozzon az bármely minősítési fokozatba.
5. További problémát jelent, hogy az elektronikus kereskedelem sokkal nagyobb lendülettel terjed, mint ahogy azt a jogalkotási mechanizmus követni tudná. A jogász társadalomnak fel kell készülnie a technika ilyen dinamikus fejlődésére, hogy a joghézagok adta visszaélési lehetőségek köztudatban való megfogalmazódása előtt hatékonyan tudjanak fellépni a jogszerűség mellett.
6. Egy a gazdasági reklámtevékenységről szóló törvényben²⁹ foglalt utaló szabály által előidézett joghézag is számos gyakorlati nehézséget okoz. A reklám-felügyeleti eljárás keretében főszabályként a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség látja el a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezések betartásának ellenőrzését. A megtevesztő és az összehasonlító reklámok megítélését viszont a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe utalta a jogalkotó, beleillesztve ez által a fogyasztók megtevesztésének tényállásába a Grtv-beli fogalmak kivizsgálását. Azonban, ha az eljárás alá vont magatartása a gazdasági verseny szempontjából csekély súlyúnak minősül, tehát nem nyer versenyjogi minősítést, szankcionálatlanul marad az egyébként fogyasztói érdekeket sértő tevékenység.³⁰

Az elektronikus kommunikációs eszközök, berendezések széles körben történő elterjedésével párhuzamosan a cégek többsége is kénytelen átállni a digitális ügyintézésre, kereskedelemre, amelyet természetesen a vállalkozások könyvelése is követ.

Óriási átrendeződések történtek a nyilvántartás, a kapcsolattartás, pénzügyi- és egyéb szolgáltatások területén. Miközben az információs társadalomnak a vívmányait élvezzük, a nagy hurrá optimizmus fényében nem hallatszanak a figyelmeztető szavak arról, hogy milyen gyökeres átszervezéseket idéz elő a munkáltatói – munkavállalói oldalon, a foglalkoztatási struktúrában ez az új rendszer. Emberek milliói veszítik el biztos megélhetésüket, állásukat a digitális technikai eszközök megjelenésével és alkalmazásával; a hagyományostól eltérő ügyletkötések, a felgyorsult tranzakciók és munkafolyamatok következtében. Az egyik oldalon keletkezett haszon, a másik oldalon növeli a segélyzőnába tartozók számát, hatalmas terhet róva ez által a társadalom aktív tagjaira.

²⁹ 1997. évi LVIII. tv. a gazdasági reklámtevékenységről (Grtv.)

³⁰ STRIHÓ KRISZTINA: Határtalan lehetőségek az elektronikus kereskedelemben. *Acta Conventus de Iure Civili*, Szeged, 2007, Tomus VI.

A fuvarozás csoportosítása



KRISZTINA STRIHÓ

FROM THE TRADITIONAL COMMERCIAL LAW
UNTIL THE E-COMMERCE

(Summary)

By widely spreading of electronic means and equipments of communication, most of the firms/companies are forced to change to digital administration, commerce, which is of course followed by the accounting of enterprises.

There are huge rearrangings in the fields of registration, keeping contacts, financial and other services. While we are enjoying the achievements of the information society, the warning words cannot be sounded in the light of the horray optimism: what kinds of rearranging are caused by this new system in the employment structure. Millions of people lose their sure cost of living and jobs by the appearing and using of digital technical devices; and because of the unusual contract makings, accelerated transactions and workflows.

The profit occurred in one side increases the number of people who belong to aid zone, which puts enormous burden on the active members of the society.

SZALAI ANIKÓ

Egy békés nemzetközi vita-elintézési mód: a jószolgálat

*„A béke keresése gyakran bizonytalan tánc.
A tapasztalat megmutatta, hogy három fél
is szükséges lehet a tangóhoz.”¹*

Ibrahim A. Gambari²

1. Bevezetés

Az erőszak tilalmának alapelvéből következő nemzetközi jogi elv, amelyet az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya is kimond a 2. cikkben, hogy a nemzetközi viszályokat kötelesek a felek békés eszközökkel rendezni.

A Nemzetközi Bíróság a Kelet-Timor ügyben a következőképpen határozta meg a vitát: „...a vita egyet nem értés jogi vagy ténybeli kérdésben, jogi nézetek vagy érdekek közötti ütközés.”³

Számos békés vitarendezési mód közül választhatnak, azonban sok esetben a felek nem tudják maguk között megoldani a konfliktust, így szerepet kapnak a „kivülállók”. A békés rendezés történhet bírói vagy diplomáciai úton. A diplomáciai, tehát nem bírói vitarendezési módok közé tartozik a jószolgálat. Ebbe a kategóriába soroljuk még a tárgyalást, a közvetítést, a ténymegállapító bizottságokat és a békéltetést.

A világban számos helyen tevékenykednek jószolgálati követek, például Irakban, a Közel-Keleten és Afrikában, de ne gondoljuk, hogy a szerepük csak a háborús eseményekkel kapcsolatos. A jószolgálatot számos más helyzetben is alkalmazzák: túsok kiszabadítására,⁴ határviták megoldására, választások lebo-

¹ Making the UN a Better Broker of Peace. *UN Press Release*, 85/05, 2005. október 5.

² ENSZ Politikai Ügyek Főosztálya vezetője (Department of Political Affairs, DPA).

³ I.C.J. Reports 1995., Case concerning East Timor (Australia v. Portugal), 1995. jún. 30., 22. pont.

⁴ Például a libanoni tús-ügy: Az 1980-as évek közepétől Libanonban rendszeresen ejtettek túsul külföldieket (főként amerikaiakat, briteket, franciákat). Számos módon tettek kísérletet a nyugati hatalmak, hogy kiszabadítsák az állampolgáraikat, de mind kudarcot vallott. Végül 1991-ben bekapcsolódott az ENSZ Főtitkár, aki folyamatosan tárgyalt Iránnal, Szíriával, Libanonnal és

nyolítására, természeti katasztrófák által sújtott övezetekben, közösségeken belüli ellentétek elsimítására, még mielőtt erőszakossá válna.

A jószolgálat vizsgálatát nehezíti az, hogy legtöbbször zárt ajtók mögött történik. „A preventív diplomácia általában akkor a leghatékonyabb, ha a legkevesebben tudnak róla.”⁵ „Az a tökéletes jószolgálat, amelyről a sikeres befejezéséig nem hallanak, vagy egyáltalán nem hallanak róla” – mondta U Thant, az Egyesült Nemzetek Szervezetének egykori Főtitkára.⁶

A jószolgálat nem tisztán nemzetközi jogi intézmény, határterületen mozog, így vizsgálatához elengedhetetlen a politika, a történelem és a nemzetközi kapcsolatok figyelembe vétele. A következő fejezetekben a történetének és fogalmának bemutatása után, elhatárolom a jószolgálatot a többi diplomáciai vita-rendezési módtól, megvizsgálom az előnyeit és a hátrányait, a jószolgálatot nyújtók személyével kapcsolatos kérdéseket és a nemzetközi szervezetek jószolgálati tevékenységét.

2. Története

A harmadik fél nemzetközi viták megoldásához nyújtott segítsége legrégebbi formái a jószolgálat és a közvetítés. Ezen két intézmény között korábban élesebb határvonal húzódott, a jószolgálatot tevő csak „postásként” működött a vitában álló felek között, így azoknak nem kellett egymással közvetlenül kapcsolatba lépni, míg a közvetítőnek az volt a feladata, hogy az egymással tárgyalásokat folytató vitázók kielégítő megoldást érjenek el.⁷

Jószolgálatra és közvetítésre gyakran került sor már az ókori görög városállamok között is.⁸

Az első nemzetközi szerződés, amelyben megjelenik a jószolgálat intézménye az 1748. április 30.-án Aix-la-Chapelle-ben kötött előzetes aacheni béke. Ebben a felek vállalták, hogy amennyiben a szerződésben részes másik két fél között pénzügyi vita keletkezik, úgy jószolgálatot teljesítenek majd.⁹ Az Oroszország és Poroszország által 1762-ben Stargardban kötött fegyverszünetet követően aláírt szentpétervári béke több cikke¹⁰ is vonatkozik arra, hogy a békeszer-

Izraellel. Az év végére sikerült megállapodást elérnie a felek között, így az Irán és Szíria által támogatott, libanoni Hezbollah szabadon engedte a túszoikat, illetve visszajuttatták a megölt túszoak holttesteit. Cserébe Izrael elengedte az általa fogva tartott libanoniak egy részét.

⁵ Preventive Diplomacy and Peacemaking: the UN Experience. *Report of the 25th Vienna Seminar, Peacemaking and Peacekeeping for the Next Century*, 1995, 27. p.

⁶ BREHIO, ALYS: Good Offices of the Secretary-General as Preventive Measures. *New York University Journal of International Law and Politics*, New York, 1997-1998, No. 30., 614. p.

⁷ VERZIJL, J. H. W.: *International Law In Historical Perspective*, Leyden, 1976., Part VIII. 49. p.

⁸ KLEIBOER, MARIEKE: What Role to Play? Intermediaries in International Conflict as Negotiators and Facilitators. *Review*, Blackwell Publishers, 1995, Vol. 3., No. 4., 247–253. p.

⁹ VERZIJL, J. H. W.: i. m. 52. p.

¹⁰ 2. és 7. cikk.

ződés többi részes fele között jószolgálatot fog nyújtani Oroszország vagy Poroszország, ha ez szükséges a békeszerződés végrehajtásához. Ezen szakaszok alapján teljesített Oroszország jószolgálatot Poroszország és Ausztria között, akik épp a második sziléziai háborút vívták egymással, illetve Poroszország és Svédország között is. Az utóbbi hatalmak között eredményre is vezetett, mert hamarosan beszüntették a harcokat és megkötötték a hamburgi békét még ugyanabban az évben.¹¹

A korábbi évszázadokban jól ismerték a jószolgálat egy technikai formáját is, amikor kölcsönösen vállalták, hogy katonai segítséget nyújtanak a szövetségüknek, amennyiben a korábbi békés vitamegoldási próbálkozás nem volt sikeres. Erről tartalmaz rendelkezést, például az 1614. évi holland–svéd szerződés, a Franciaország és Spanyolország között 1659-ben kötött pireneusoki békeszerződés, az 1662. évi francia–holland, az 1792. évi osztrák–porosz, az 1796. évi spanyol–francia és az 1810-es angol–portugál szövetségi szerződés.¹²

A jószolgálat az újabb kori történelemben is megjelent, hol teljesen eredménytelenül: 1939. augusztus 28.-án Belgium királya¹³ és Hollandia királynője¹⁴ közösen ajánlották fel jószolgálatukat Franciaországnak, a Német Birodalomnak, Nagy-Britanniának, Olaszországnak, és Lengyelországnak; hol sikeresen: az Amerikai Egyesült Államok külügyminisztere, Henry Kissinger elérte, hogy Egyiptom és Izrael 1974-ben csapatkivonási egyezményt¹⁵ kössön.

Az ENSZ már a kezdetektől számos konfliktus megoldását segítette elő jószolgálattal, például 1947-ben a Biztonsági Tanács három tagja nyújtotta Hollandiának és Indonéziának,¹⁶ 1956-ban a Főtitkár a Biztonsági Tanács felkérésére nyújtotta az arab–izraeli fegyverszüneti megállapodás betartása érdekében.¹⁷

3. Fogalma

A jószolgálat¹⁸ olyan békés vitarendezési módszer, amely esetében a vitában álló feleket egy harmadik fél bátorítja a megoldásra. Lényege, hogy a harmadik fél csak segíti a vitában állók közötti kommunikációt, kapcsolatteremtést, de a megoldásra nem ad tanácsokat. Ez a harmadik fél lehet egy vagy több állam, nemzetközi szervezet vagy akár természetes személy is.

A harmadik fél erkölcsi-politikai befolyását arra használja, hogy megteremtse vagy helyreállítsa a két fél kapcsolatait, megkönnyítse a tárgyalás meg-

¹¹ VERZIJL, J. H. W.: i. m. 53. p.

¹² Uo. 53–55. p.

¹³ III. Leopold 1934-től 1951-ig uralkodott.

¹⁴ Wilhelmina 1890-től 1948-ig uralkodott.

¹⁵ 1974. január 18.-án kötötték meg a Sinai I. egyezményt.

¹⁶ Security Council Resolution 31. (1947).

¹⁷ Security Council Resolution 113., 114. (1956).

¹⁸ Angolul: good offices, franciául: bons offices, németül: guten Dienste.

szervezését, de magukon a tárgyalásokon közvetlenül már nem vesz részt.¹⁹ Célja a vitában álló államok között felmerült speciális kérdések megoldásának segítése, mivel a vitában álló felek vagy nem tudják, vagy nem hajlandóak maguk megoldani azt.²⁰

A jószolgálat sokszor informális, a színpalak mögött zajló vitarendezési próbálkozás, amelynek sokszor csak annyi a célja, hogy rávegye a feleket más békés vitarendezési eljárásokra (pl. közvetítés, békéltetés, választottbíráskodás stb.).

A jószolgálat körébe eső tevékenységeket szinte lehetetlen meghatározni, elég tágan értelmezhető. Magában foglalja az olyan diplomáciai technikákat, mint

- a felek figyelmét felhívni arra, hogy milyen előnyei vannak a békés vitarendezésnek, és milyen hátrányai az elhúzódó, erőszakos konfliktusoknak;
- olyan körülmények megteremtése, amely keretében a felek konstruktívan tárgyalhatnak;
- feltérképezni a felek igényeit, szükségleteit, kívánságait;
- meghatározni a vitás kérdést, tisztázni a vita tárgykörét (tehát, hogy pontosan miről is vitáznak);
- segíteni a feleket, hogy megértsék egymás igényeit, kívánságait;
- eléjük tárni, hogy milyen eszközeik, lehetőségeik vannak a konfliktus megoldására;
- másutt alkalmazott modellek, módszerek bemutatása;
- meggyőzni a feleket, hogy létezik olyan megoldás, amely mindkettőjük számára megfelelő.²¹

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Főtitkára által 1997 márciusában Nyugat-Szaharába kinevezett jószolgálati követnek, James Bakernek például a következő főbb feladatai voltak:

- meghallgatni a felek és a szomszédos államok nézeteit;
- tárgyalások szervezése Londonba Marokkó, Algéria, Mauritánia és a Polisario Front²² részvételével;
- elmagyarázni a tárgyalások eljárási szabályait, és megállapítani a megtárgyalandó kérdéseket;

¹⁹ DINH, N. Q. – DAILLIER, P. – PELLET, A. – KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 394. p.

²⁰ BERNHARDT, R.: *Encyclopedia of Public International Law*. Holland, 1982., Vol. 2. 601–603. p.

²¹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: Applying Preventive Measures. In *Preventive Measures Profile No. 6.* – Good Offices, www.reliefweb.int (Továbbiakban: Preventive Measures Profile).

²² A Frente Polisario 1973-ban alakult politikai és félkatonai szervezet, amely a spanyol elnyomás ellen küzd, fő célja Nyugat-Szahara függetlenségének kivívása.

- meggyőzni a két fő viszálykodó felet, hogy folytassanak külön tárgyalásokat Lisszabonban azért, hogy az ENSZ által készített béketerv végrehajtásának akadályait áthidalják;
- meggyőzni minden felet, hogy folyamatosan vegyenek részt a közvetlen tárgyalásokban;
- megnyugtatóan a szembenállókat, hogy az általuk elért megállapodással szemben az ENSZ nem fog vétóval élni;
- javaslatokat tenni a különbségek áthidalására, és foglalkozni az aggodalmaikkal.²³

Ennek a szokásjogi úton kialakult módszernek az első kodifikációja az 1899-es és 1907-es Hágai Egyezményekben²⁴ történt, ez a következőt tartalmazza:

„2. Cikk. A szerződő Hatalmak megegyeznek abban, hogy komoly meghasonlás vagy viszály esetén, mielőtt a fegyverekhez folyamodnának, amennyire a körülmények megengedik, egy vagy több barátságos Hatalom jószolgálatait vagy közvetítését fogják igénybe venni.

3. Cikk. Ettől a lépéstől függetlenül hasznosnak és kíváncsnak tartják a szerződő Hatalmak, hogy a viszályban nem érdekelt egy vagy több Hatalom saját kezdeményezéséből felajánlja jószolgálatait vagy közvetítését a viszálykodó Államoknak, amennyiben erre a körülmények alkalmasak.”

A viszályban nem érdekelt Hatalmak még az ellenségeskedések folyamán is felajánlhatják jószolgálatukat vagy közvetítésüket.

A jószolgálatot tehát kérhetik is a vitában álló felek, illetve azt fel is ajánlhatja egy harmadik fél, azonban mindig szükséges hozzá a vitában állók beleegyezése. Az ENSZ Főtitkár által Myanmarba küldött jószolgálati követet 2004 márciusa óta nem engedik be az országba, így a myanmari kormánnyal még csak az állam területén kívül sikerült minimális kontaktust létesítenie, de azt is teljesen eredménytelenül. Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának követe 2003 novembere óta nem jut be Myanmarba.²⁵

A jószolgálatra irányuló felkérés is visszautasítható, illetve az erre irányuló felajánlás is. Némely esetben azonban megfigyelhető, hogy kötelező az alávetés, pl. a NATO egy 1956-os határozata²⁶ kimondja, hogy a jogi és gazdasági viták kivételével, vita esetén minden tagállam köteles alávetni magát a szervezeten belüli jószolgálati eljárásnak, amit a gyakorlatban a NATO főtitkára ajánl fel.²⁷

²³ Preventive Measures Profile.

²⁴ 1913. évi XLIII. törvény az első két nemzetközi békeértekezleten megállapított több egyezmény és nyilatkozat becikkelyezése tárgyában, idézet az 1907. évi Hágai Egyezményből, II. cím A jószolgálatokról és a közvetítésről, 2–3. cikk.

²⁵ E/CN.4/2006/117. Report of the Secretary-General: The Situation of Human Rights in Myanmar, 2. p.

²⁶ Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO, Brussels, 13 December 1956.

²⁷ NAGY KÁROLY: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999, 581. p.

Noha az ENSZ Alapokmány viták elintézési eszközeit felsoroló 33. cikkének 1. bekezdése nem említi a jószolgálatot, az 1982-es Manilai Nyilatkozat²⁸ kitér rá, mint békés, diplomáciai elintézési módra, de a fogalmát nem határozza meg. Az 1948-as Bogotai Karta kissé bonyolult, a következőképpen definiálja: „A jószolgálati eljárás egy vagy több amerikai kormány vagy a vitában kívül álló államok egy vagy több kiváló polgárának abból a célból való fellépése, hogy összehozza a feleket, lehetőséget kínálva nekik, hogy közvetlenül találjanak megfelelő megoldást.”²⁹

A jószolgálat lehet technikai vagy politikai, de ezek élesen nem határolhatóak el. Technikai jószolgálatnak minősül például közlekedés, logisztika megszervezése, biztonsági feltételek megteremtése, finansziális háttér megteremtése, tárgyalási körülmények biztosítása, konferenciára felek meghívása, védőhatalmi státusszal járó felelősség elfogadása.³⁰

A technikai jószolgálatra egy példa a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés védőhatalomról rendelkező szakaszai:³¹

„45. Cikk

Ha a két állam között a diplomáciai kapcsolatok megszakadnak, vagy a képviseletet véglegesen vagy időlegesen visszahívták:

a) a fogadó állam köteles – még fegyveres összeütközés esetén is – tiszteletben tartani és megvédeni a képviselet helyiségeit, annak vagyontárgyaival és irattárával egyetemben;

b) a küldő állam a képviselet helyiségei, az ott levő vagyontárgyak, valamint az irattár őrzésével megbízhat a fogadó állam részéről elfogadható harmadik államot;

c) a küldő állam a saját, valamint állampolgárai érdekeinek védelmét a fogadó állam számára is elfogadható harmadik államra bízhatja.

46. Cikk

A küldő állam a fogadó állam előzetes beleegyezésével és a fogadó államban nem képviselt harmadik állam felkérésére elláthatja harmadik állam és állampolgárai érdekeinek időleges védelmét.”

Ehhez hasonlóan az 1963-ban, Bécsben elfogadott konzuli kapcsolatokról szóló egyezményben³² is találhatunk példát a technikai jószolgálatra:

„8. Cikk

Konzuli feladatok végzése harmadik állam részére

²⁸ 37/10. számú ENSZ Közgyűlési Határozat (A/RES/37/10. Manila Declaration on the Peaceful Settlement of International Disputes).

²⁹ NAGY KÁROLY: i. m. 580. p.

³⁰ BERNHARDT, R.: i. m. 601–603. p.

³¹ Kihirdette: 1965. évi 22. törvényerejű rendelet.

³² Kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet.

A küldő állam, miután a fogadó államot erről kellőképpen értesítette, a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat feltéve, hogy ezt a fogadó állam nem ellenzi.”

A technikai jószolgálat nagyobb valószínűséggel vezet eredményre, mivel itt a politikai tényezők a háttérben maradnak.

A fegyverszünetre vagy békére irányuló felszólítás, tárgyalásra felszólítás, konferencia tartása, szerződések végrehajtásának felügyelete, irányítása a politikai jószolgálat tárgykörébe tartozik. A politikai esetében rendkívül vékony az a határvonal, amikor még jószolgálat, tehát nem jelent közvetítést, békéltetést vagy más békés vitarendezési módszert.³³

A jószolgálat elfogadásakor meg kell határozni a mandátum terjedelmét, tárgyát és idejét, a kevésbé körülhatárolt mandátum a sikerességét veszélyezteti.

A jószolgálatot eredetileg csak államok közötti viták esetében alkalmazták, de mára gyakorivá vált az államon belüli konfliktusok kezelése során is (pl. felkelő csoportok, gerillamozgalmak, de facto és/vagy de jure kormányok között, kisebbség és többség képviselői között stb.). A jószolgálat nyújtható háborúban és békeidőben egyaránt, lehet preventív jellegű vagy konfliktuskezelő is, alkalmazható békemegőrzésre és béketeremtésre is.³⁴

Elméletileg a fogalma egyértelmű, de bátran kijelenthető, hogy a gyakorlatban a jószolgálat jelentése sokkal tágabb. Átfedés van a jószolgálat és számos más vitarendezési mód között, ezt jól szemlélteti az is, hogy az ENSZ által 1988-ban létrehozott, békefenntartásért, békeegyezmény betartásáért, hadsereg kivonásáért, visszatérő menekültek védelméért felelős missziót is ENSZ Jószolgálati Hivatali Missziója Afganisztánban és Pakisztánban névvel látták el.³⁵

4. Elhatárolása más diplomáciai vitarendezési módszerektől

Boutrosz-Ghali korábbi ENSZ Főtitkár egy jelentésében azt mondta, hogy „akik krónikus betegségeket akarnak meggyógyítani, azoknak kitartóan kell próbálkozniuk hosszú időn keresztül, és folyamatosan variálni a kezelési módokat a beteg állapotától függően.”³⁶ A következő áttekintés segítségével láthatjuk, hogy milyen „kezelési módok” közül választhat az, aki diplomáciai úton kívánja megoldani a problémát, és azt, hogy ezek a módszerek miben különböznek a jószolgálattól.

³³ BERNHARDT, R.: i. m. 601–603. p.

³⁴ Uo.

³⁵ United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan, www.un.org

³⁶ BREHIO, ALYS: i. m. 593. p.

a) Tárgyalás

A vitában részes felek először egymás közötti tárgyalások útján próbálják megoldani a konfliktust, tehát itt nem jelenik meg egy harmadik fél. Ez a vitarendezési kötelezettség minimuma, amit az államok a béke megőrzése érdekében kötelesek megtenni.³⁷

b) Közvetítés

A közvetítés túlmegy a pusztá jószolgálaton, és a közvetítő a tárgyalásokon is részt vesz, javaslatokat tesz a megoldásra, tanácsot ad. Egyebekben a közvetítés közel áll a jószolgálatához, mivel egyik sem bír kötelező erővel, a felek bármikor visszautasíthatják, megszakíthatják.³⁸

c) Ténymegállapítás

Ez céljában különbözik a jószolgálattól, mivel itt a jogvita eredetűl szolgáló tény fennállásának, természetének és a kapcsolódó körülményeknek a megállapítása történik, és mindennek a felek számára készített jelentésben való rögzítése. Ez a többi vitarendezési mód kiegészítésének tekinthető.³⁹

d) Békéltetés

A békéltető bizottság megállapítja a tényeket, és javaslatot tesz a megoldásra, de ez nem bír kötelező erővel. Elvileg ez formájában kötöttebb, jobban szerkesztett, mint a közvetítés, „kvázi bírói” funkcióval rendelkezik.⁴⁰

5. A jószolgálat előnyei és hátrányai

A jószolgálat egyik előnye az, hogy az állam szuverenitását maximálisan tiszteletben tartja. A jószolgálat jogi alapja az államok szuverenitásának elve, ezért kapcsolódik hozzá az önkéntesség.

Az 1907-es Hágai Egyezmény a II. cím 3. cikkében kimondta, hogy „E jog gyakorlását a viszálykodó Felek egyike sem tekintheti soha barátságtalan cselekedetnek.”⁴¹ Mivel a jószolgálat esetében semmilyen kényszerítő elem, illetve erőszak nem figyelhető meg, így ezzel különböztethető meg a beavatkozástól.

A vitát kimozdítja a holtpontonról, feloldja a pszichológiai korlátokat. A lakosság véleménye és a közhangulat számtalan esetben olyan erős nyomást gyakorol a kormányra, hogy azok nem merik felvállalni még a kapcsolat felvételét sem az ellenkező oldallal. Ebben az esetben az egyetlen megoldás a nem nyil-

³⁷ DINH, N. Q. – DAILLIER, P. – PELLET, A. – KOVÁCS PÉTER: i. m. 392. p.

³⁸ NAGY KÁROLY: i. m. 581. p.

³⁹ DINH, N. Q. – DAILLIER, P. – PELLET, A. – KOVÁCS PÉTER: i. m. 395. p.

⁴⁰ BROWNIE, IAN: *International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations. Recueil des Cours*, Tom. 255. 1996, 117. p.

⁴¹ DINH, N. Q. – DAILLIER, P. – PELLET, A. – KOVÁCS PÉTER: i. m. 395. p.

vános tárgyalások lehetővé tétele, független környezetben, akár közvetlenül a két fél között, akár harmadik fél közrejátszásával. Ez biztosítékot jelent arra nézve, hogy akkor sem lesz belpolitikai botrány, ha nem vezetnek sikerre a tárgyalások. Ezzel szemben jószolgálattal az is elérhető, hogy valamely problémás kérdésre jobban felfigyeljen a világ. Nagyobb nyilvánossággal annak is nagyobb az esélye, hogy a felek a közöttük létrejövő megállapodást betartják.⁴²

A jószolgálatot tevőt nem fenyegeti az a veszély, hogy maga is érintetté válik az adott konfliktusban.⁴³

Mivel a jószolgálat önkéntes alapon működik, ezért bármikor visszavonhatja a fél a beleegyezését, ezért kiszámíthatatlan, bizonytalan a folyamat. A jószolgálat során elért eredmények nem mindig kézzelfoghatóak, dokumentálhatóak, így azokra hivatkozni, be nem tartásukat szankcionálni nem lehet. A jószolgálat kivitelezéséhez szükséges költségek fedezése akadályokba ütközhet, mert kétes a sikere és az eredmény kézzelfoghatósága. A jószolgálat a hiányzó politikai vagy gazdasági befolyást nem teremti meg.

A viszályok rendezése sok esetben azért jut holtpontra, mert valamelyik fél teljesíthetetlen, lehetetlen követelésekkel áll elő, csak azért, hogy megakadályozza egy olyan megállapodás létrejövetelét, amelyet hátrányosnak vél. Jószolgálattal lehetséges ezeknek a feleknek a „jobb útra térítése”, azzal, hogy érdeklődést mutatnak irántuk, szerepet találnak nekik a tárgyalások során, vagy éppen a hatásuk kioltása azzal, hogy perifériára szorítják őket.⁴⁴

A jószolgálat sikerességéhez szükséges az, hogy előre pontosan meghatározzák, milyen témával kapcsolatos a jószolgálat. 1984-ben a falklandi háború idején a svájci külügyminisztérium informális tárgyalások útján elérte, hogy tárgyalóasztalhoz ültessen több magas rangú angol és argentin diplomatát. Azonban már az első napon csődbe ment a terv, mivel a két küldöttség gyökeresen eltérő nézeteket vallott arról, hogy miről kellene beszélniük. Az argentinok a Falkland-szigetek feletti szuverenitás kérdését (tehát a casus bellit) szerették volna megtárgyalni, míg az angolok közölték, hogy ha ezt tudták volna előre, akkor nem egyeznek bele a találkozókba. Sir Geoffrey Howe, az angol külügyminiszter kijelentette, hogy a tárgyalás lehangoló és frusztráló élmény volt, és nem látja a lehetőségét annak, hogy a közeli jövőben tárgyalóasztalhoz üljenek újra. Mint látható ebben az esetben a jószolgálat rossz szolgálatot tett, még inkább elmeresítette a felek viszonyát.⁴⁵

⁴² Preventive Measures Profile.

⁴³ BERNHARDT, R.: i. m. 601–603. p.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ FISCHER, THOMAS: *Switzerland's Good Offices: A Changing Concept, 1945–2002.*, Zentrum für Internationale Studien, Zürich, 2002, Nr. 37., 18. p.

5.1. A vitában álló felekkel kapcsolatos előnyös, illetve hátrányos tényezők

A jószolgálat akkor megfelelő módja a konfliktus-megelőzésnek, ha a vitában álló kormányok beleegyeztek, valamilyen szintű állami jelenlét tapasztalható, és semmilyen módon nem tűnik fenyegetésnek. A kormányok beleegyezése azért szükséges, hogy ne akadályozzák meg az államterületükre a követek bejutását, sőt lehetővé tegyék, hogy a követek kapcsolatba kerüljenek a felkelőkkel, vagy az ellenfelekkel (pl. amennyiben államon belüli konfliktusról van szó). Ahhoz, hogy a felek beleegyezzenek a jószolgálatba szükséges, hogy lássák nekik abból előnyük származhat, vagy legalábbis semmiképpen sem lesz számukra hátrányos. Az állami jelenlét ahhoz szükséges, hogy a követek testi épsége, védelme biztosítva legyen. Nagyobb valószínűséggel lesz sikeres az akció egy olyan területen, ahol már valamilyen formában az ENSZ vagy egyéb nemzetközi szervezet jelen vannak (pl. békefenntartók, más megfigyelők, akciócsoportok, humanitárius segítségnyújtók stb.), mivel egyrészt elnyerték a lakosság jóindulatát, másrészt ezek a jószolgálatot tevő segítségére lehetnek. A sikerhez jelentősen hozzájárul, ha van független média, civil összefogás az adott területen. Körkörös folyamat, mivel a jószolgálat elősegítheti a civil szervezetek, helyi intézmények pozitív tevékenységét, és a létező konfliktus-kezelő, béketeremtő civil erők is tudják támogatni a jószolgálat sikerét.⁴⁶

Minél korábbi szakaszában van a vita, annál biztosabb a jószolgálat sikere, mivel itt még nem jelenik meg a bosszú iránti elvakult düh, illetve még megfoghatóan speciális az ügy. A másik eset, amikor sikerrel kecsegtet a jószolgálat, az előző helyzetnek pont az ellentéte, tehát amikor mindkét fél meg van győződve arról, hogy reménytelen a szituáció megoldása, már egyik fél sem lehet tisztán győztes. Ilyenkor a tárgyalások megkezdéséhez jól jöhet egy harmadik fél segítése, habár ennek akárcsak a kérése is nehézkes lehet a felek számára.⁴⁷

Nem vezet eredményre a jószolgálat akkor, ha ezt a kormányok veszélyesnek, fenyegetőnek értékelik, vagy ha nincs tényleges hatalommal rendelkező kormánya az adott államnak. Ennek hiányában veszélyben vannak a követek és nehezebb a kapcsolatteremtés. Amennyiben a kormány úgy gondolja, hogy a jószolgálat a másik fél számára előnyökkel járhat, úgy kevésbé valószínű, hogy beleegyezik, pl. gerilla-mozgalom elismerése. Előfordulhat a lakosság teljes ellenállása, amennyiben a jószolgálatot nyújtó fél részéről korábban már érte őket valamilyen atrocitás vagy hátrány. Pl. ENSZ által kivetett büntető szankció, embargó. Esélytelen a jószolgálat, ha valamelyik fél még mindig hiszi, hogy képes az egyoldalú nyerésre. Ilyen esetekben előfordulhat az is, hogy a jószolgálatot csak megtévesztésnek, vagy idő nyerésére használja fel (például azért, hogy fegyverkezzen, fegyveres erőt toborozzon, váratlan támadást intéz-

⁴⁶ Preventive Measures Profile.

⁴⁷ Uo.

zen). Amennyiben egyik fél számára sem elviselhetetlen a helyzet, nem fognak erőfeszítéseket tenni a helyzet megoldására.

Akkor sem vezet eredményre a jószolgálat, ha a felek valamelyike, vagy politikailag jelentősebb csoportok hasznát húznak a fennálló konfliktusból, pl.: drogok, gyémánt, fegyverkereskedelem, háborús gazdaság.⁴⁸

A jószolgálat (és a többi békés vitarendezési módszer) sikere egyértelműen attól függ, hogy a vitában álló felek mennyire hajlandók együttműködni, ezt jól mutatja a következő anekdota: Kissinger egyszer az általa 1973-ban Egyiptom és Izrael között végzett jószolgálat és közvetítés nehézségeiről panaszkodott: „Amikor arra kérem Rabint, az izraeli nagykövetet, hogy tegyenek engedményeket, akkor közli, hogy nem tudnak, mert Izrael túl gyenge. Ezért aztán fegyvereket adok nekik, és erre ő azt mondja, hogy most már nem szorulnak rá az engedmények tételére, mert Izrael erős.”⁴⁹

5.2. Előnyös, illetve hátrányos regionális és globális tényezők

Teljes kavarodást és kudarcot okozhat, ha egy ügygel több állam és/vagy szervezet foglalkozik egymástól függetlenül, mindenféle összehangolás nélkül. Ez megfigyelhető például Koszovó esetében is, ahol számtalan kormányközi és civil szervezet, ENSZ szerv és egyéb jótékonyági szervezet tevékenykedik anélkül, hogy összehangolták volna a cselekedeteiket, sőt szinte egyáltalán nincsenek is kapcsolatban egymással. E szervek létszáma meghaladja az ezret, és nem meglepően az ebből adódó káosz kedvez a korrupciónak, eredménytelenséget és hatástalanságot szül.⁵⁰

Alááshatja a folyamatot, ha az adott régióban valamelyik államnak, szervezetnek az az érdeke, hogy fennmaradjon a viszály, vagy úgy értékeli, hogy rá nézve veszéllyel járhat a jószolgálat. Ilyenkor képesek a közhangulat olyan mértékű alakítására a régióban, hogy teljes ellenállásba ütköznek a követek.⁵¹

6. A jószolgálatot nyújtókkal kapcsolatos általános kérdések

A jószolgálatot nyújthatja egy vagy több állam, nemzetközi szervezet vagy természetes személy.

Csak olyan állam nyújthatja, amely nem érintett a vitában, és amelyik egyik féllel sem áll szövetségi viszonyban. Ennek az az indoka, hogy a jószolgálat sikerességének előfeltétele (általában), hogy pártatlan és megbízható fél nyújtsa. Legbiztosabban ezek a feltételek az állandóan semleges államok esetében állnak

⁴⁸ Uo.

⁴⁹ KLEIBOER, MARIEKE: i. m. 249. p.

⁵⁰ BONSOR, NICOLAS: Post-conflict Peace-making From Bosnia To Iraq: Lessons Which Should Be Learnt. *Contemporary Review*, Vol. 284., March 2004, 135. p.

⁵¹ Preventive Measures Profile.

fenn. Természetesen volt már példa arra is, hogy a semlegesség önmagában nem elég: 1964-ben a ciprusi konfliktus megoldásának előre vitelére az ENSZ Főtitkár egy svájci diplomatát szeretett volna kijelölni, és több lehetséges személy neve is felmerült, így például Paul Rüeggeré, a Nemzetközi Vöröskereszt korábbi elnöke vagy Max Petitpierre, egykori svájci külügyminiszteré. Noha a görög és a török kormánynak nem volt kifogása velük szemben, a nicosiai görög elnök és érsek, III. Makarios elutasította az összes svájci jelöltet, azzal az indokkal, hogy egy svájci közvetítő minden bizonnyal a tartományi megoldást javasolná, mivel semleges, multikulturális és szövetségi államból jön.⁵²

A vitában álló fél nem fog bízni a jószolgálatot tevőben, amennyiben az korábban állást foglalt vagy kritikát fogalmazott meg az ügyben. Ilyenkor rendkívüli óvatosság szükséges, mert már az is bizalmatlanságot kelthet, ha nem maga a jószolgálatot tevő, hanem az általa képviselt állam vagy szervezet más szervezett ellenséges tartalmú kijelentést. Ez történt 2001. február–március során is, amikor az ENSZ Főtitkár angolai jószolgálatát majdnem meghiúsította a csapat egyik tagjának a brit sajtóban tett előzetes kommentárja. A küldetésnek jó ideig a bizalom újjáépítésével kellett foglalkoznia, ahelyett, hogy az eredeti célokra koncentrált volna.⁵³

A nagyhatalmak által kifejtett jószolgálat sikeressége valószínűbb, mivel hatalmi pozícióban vannak, de ugyanez a hátránya is (általában a saját érdekeit képviselik leginkább az adott ügyben).⁵⁴

Nemzetközi szervezet által nyújtott jószolgálat hátránya lehet, hogy a szervezet hatásköre a tagállamok döntésén múlik, illetve az, hogy nyilvánosan kell dolgoznia, mivel felelős a tagállamok felé. Az ENSZ rendelkezik a legnagyobb tapasztalattal és apparátussal a jószolgálat nyújtásához, ennek ellenére elképzelhető, hogy egy regionális szervezet hatékonyabban tudja elősegíteni a béke létrejövetelét vagy kisebb konfliktusok megoldását. A hidegháború idején igaz volt az a nézet,⁵⁵ amely szerint, ha regionális szervre bízzák ezt a feladatot, az csak annyit jelent, hogy senkit nem érdekel igazán a probléma. Az 1990-es évek eleje óta egyre nő a regionális szervezetek szerepe, és az ENSZ is egyre nagyobb figyelmet szentel a más szervezetekkel való kooperációra, illetve számos főtitkári jelentésben hangsúlyozzák a szükségességét a szervezetek tevékenységi köre összehangolásának, az átfedések elkerülése végett.

A jószolgálat sikerességének alapvető feltétele, hogy a megfelelő személy legyen a jószolgálati követ. A követ kiválasztásánál figyelembe kell venni a konfliktus jellemzőit, dinamikáját, a regionális és helyi körülményeket, a mozgató érdekeket, hatalmi tényezőket, a felek domináns személyeit és a szövetségesek hálózatát. Ezeknek a feltérképezése a jó időzítéshez és a tárgykör pontos

⁵² FISCHER, THOMAS: i. m. 25–26. p.

⁵³ Preventive Measures Profile.

⁵⁴ BERNHARDT, R.: i. m. 601–603. p.

⁵⁵ HIGGINS, ROSALYN: International Law and Avoidance, Containment and Resolution of Disputes. *Recueil des Cours*, 1991, Tom. 230., 228. p.

meghatározásához is elengedhetetlen. Ennek abban az esetben van jelentősége, ha a jószolgálatot felajánlja valaki, vagy valamely szervezet keretén belül történik. Pl. ENSZ Főtitkár választja ki a követét.⁵⁶ 1967-ben a „hatnapos háborút” követően U Thant, az ENSZ Főtitkára egy svéd diplomatát kért fel arra, hogy készítse el az ENSZ Közgyűlése által kért ténymegállapító jelentést a kelet-jeruzsálemi helyzetről. (Kelet-Jeruzsálemet Izrael de facto annektálta.) Izrael megtagadta ennek a személynek az elfogadását, így a Főtitkárnak más személyt kellett választania: Ernesto Thalmann svájci nagykövetet, aki korábban svájci megfigyelőként dolgozott az ENSZ-ben.⁵⁷

Az ENSZ már régóta alkalmaz elismert államférfiakat diplomataként, hogy elősegítsék a békés folyamatokat. A tapasztalatukhoz olyan személyes presztízs társul, amely arra ösztönzi a feleket, hogy komoly tárgyalásokat folytassanak egymással.⁵⁸ Így például a szaúd-arábiai Talal herceg az UNESCO vízügyekért felelős nagykövete, Bill Clinton az ENSZ Főtitkár cunami kárenyhítéssel foglalkozó követe, George Herbert Walker Bush 2005 decemberében jelölték a dél-ázsiai földrengés sújtotta területekre az ENSZ Főtitkár képviselőjének.⁵⁹

A jószolgálat esetében fontos az idő, tehát, hogy a szükség felmerülése után a követ viszonylag gyorsan munkához lásson. Ennek az érdekében több szervezet is összeállította azon diplomaták listáját, akiket megfelelőnek tartanak ilyen feladatokra.⁶⁰ Az African Leadership Forum⁶¹ (Afrikai Vezetők Fóruma) például listát vezet a neves afrikai vezetőkről, és ezt a névsort az Afrikai Egységsszervezet (OAU) Konfliktus-megelőzés, Menedzsment és Megoldás Mechanizmushoz⁶² is felhasználták.

Emellett napjainkban megfigyelhető az a folyamat is, hogy a világ figyelmének felhívása érdekében nem csak államférfiakat, diplomatákat alkalmaznak követként, hanem más híres embereket is, így például az Oscar-díjas színésznő, Angelina Jolie az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának a követe, a szintén Oscar-díjas amerikai színész, Richard Gere a Nemzetközi Tibetért Kampány (International Campaign for Tibet) elnöke és a Dalai Láma követe, a világhíres kínai származású csellistát, Yo-Yo Ma-t 2006 januárjában békekövetté nevezte ki Kofi Annan, az ír rockzenekar frontembere, Bono Afrika problémáinak a leküzdése érdekében folytat jószolgálati tevékenységet az általa alapított DATA

⁵⁶ BERNHARDT, R.: i. m. 601–603. p.

⁵⁷ FISCHER, THOMAS: i. m. 25. p.

⁵⁸ A/47/277 – S/24111 (1992) Report of the Secretary-General, An Agenda for Peace, 37. pont.

⁵⁹ Special and Personal Representatives and Envoys of the Secretary-General, www.un.org/News/ossg/srsg/

⁶⁰ BREHIO, ALYS: i. m. 637. p.

⁶¹ Az African Leadership Forum egy 1988-ban alapított nem kormányzati, non-profit szervezet, amely fórumot teremt az afrikai vezetőknek. Konferenciákat, tudományos üléseket szervez, segíti a politikusok közötti kommunikációt. Lásd www.africaleadership.org

⁶² Conflict Prevention, Management and Resolution in Africa.

(Debt, AIDS, Trade, Africa) nevű szervezeten keresztül, erőfeszítéseért 2005-ben Nobel béke-díjra jelölték.

A jószolgálatot tevő mandátumát pontosan meg kell határozni, a problémás kérdésekkel és az elérendő célokkal, azonban a jószolgálat eredményes alakulása nagy mértékű rugalmasságot, ötletességet és széles működési kört feltételez.

A jószolgálati követnek kitartónak kell lennie még akkor is, ha valamelyik fél folyamatos ellenállásába ütközik (lásd előbb a myanmari esetet).

A jószolgálatot tevőnek akkor is kell némi közvetítést végeznie, ha nem szerepel a mandátumában kimondottan közvetítés, mert el kell mozdítania a feleket a holtpontonról. Itt elmosódnak a határok a különböző módszerek között.

A követ kiválasztásánál fontos lehet a földrajzi hovatartozása, általában nem előnyös szomszédos országból választani. Ugyan nagyobb rálátással bírhat az adott ügyre, és jelentősebb kapcsolati tőkével rendelkezhet, de ennek köszönhetően előfordulhat, hogy a vitában álló államok nem bíznak benne, mert elfoglultnak tartják.

A jószolgálati követek számára segítséget nyújthatnak helyi civil szervezetek, azonban csak abban az esetben, ha megbízhatóak és valóban rendelkeznek elegendő befolyással.⁶³

7. Az ENSZ által nyújtott jószolgálat

Kofi Annan a 2005-ben kiadott *In Larger Freedom* című jelentésében emlékeztet mindenkit arra, hogy béke nélkül nem lehet fejlődést elérni, fenntartható fejlődés nélkül nem lehet tartós békét elérni, és a demokrácia és az emberi jogok tisztelete nélkül sem békét, sem fejlődést nem lehet elérni.⁶⁴

Az 1990-es évek eleje óta a „béketeremtés” fogalmába tartozik a konfliktus-megelőzés, a preventív diplomácia, a válságmenedzsment, a békefenntartás és a konfliktus utáni újjáépítés. A béketeremtés érinti az ENSZ katonai, politikai, humanitárius, emberi jogi, nemzetközi jogi, szociális és gazdasági hatáskörét mind politikai, mind eljárási szinten. Az ENSZ azt is felismerte, hogy a béketeremtéshez sok, különböző mandátummal és hatáskörrel rendelkező külső szereplő bevonása szükséges.⁶⁵ A béketeremtés és a preventív diplomácia a nyugati liberális filozófia és gyakorlat régi hagyományaiból levezetett „liberális béke” eszméjén alapul. Ez az eszme úgy tekint a gazdasági és politikai liberalizációra, mint az erőszakos konfliktusok ellentétére. Így a nemzetközi békeépítő stratégiának része lett az emberi jogok, demokrácia, választások, alkotmányozás,

⁶³ Preventive Measures Profile.

⁶⁴ A/59/2005. Report of Secretary-General, Kofi Annan: *In Larger Freedom*, 12-17. szakaszok.

⁶⁵ TSCHIRGI, NECLĂ: *Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges*, 7th October 2004. New York, Prepared for the WSP International/IPA Peacebuilding Forum Conference, 3. p.

jogállamiság, szabadságjogok és a neoliberais gazdaság propagálása.⁶⁶ Ezt támasztja az is alá, hogy számos nyugati államban léteznek olyan hivatalok, amelyek kifejezetten a konfliktus által sújtott területek stabilitásának helyreállítását célozzák. Így például Nagy-Britanniában a Nemzetközi Fejlesztési Minisztérium⁶⁷ 1997-ben létrehozta a Viszályok és Emberi Viszonyok Főosztályt,⁶⁸ amelynek az a feladata, hogy csökkentse a viszályok előfordulását és hatását, illetve előmozdítsa a preventív diplomáciát, válságkezelést és humanitárius segítségnyújtást. Nemzetközi szervezetek is felismerték a konfliktushelyzetek megoldásához szükséges erőfeszítés összetettségét, így például a Világbank is létrehozta a Válság-utáni Csoportját⁶⁹ 1997-ben.⁷⁰

Mára a konfliktushelyzet nem csak fegyveres viszályt jelent, hanem minden olyan globális problémát, amellyel a nemzetközi közösségnek „kötelessége” foglalkozni, így a vízzel, élelemmel, járványokkal, taposó aknákkal, etnikai tisztogatással, természeti katasztrófákkal, környezetszennyezéssel, kábítószerekkel, illegális ember-, szervkereskedelemmel, rabszolgasággal stb.⁷¹

A nemzetközi béketeremtés a magasztos eszmék ellenére, politikai vállalkozás, amely a nemzeti kormányok politikai akaratától és elszántságától függ.⁷² A nemzetközi közösség felelőssége az, hogyan sikerül a béketeremtés, mivel felmérések⁷³ azt mutatják, hogy a konfliktusok befejeződését követő 5 éven belül 44 %-os eséllyel újraéled a viszály. A probléma egy része abból ered, hogy a külső válságkezelők a béketeremtést rövid távú, időhöz kötött, tervalapú vállalkozásnak tekintik, noha tudják, hogy ez hosszú távú, többdimenziós és belülről fejlődő folyamat.⁷⁴

Az ENSZ reformjának fontos része, hogy a szervezetet jobban felkészítsék arra, hogy független harmadik félként elősegítse a béke megteremtését a világban, még konkrétabban a cél a jószolgálati tevékenység kiterjesztése minden olyan szituációra, ahol segíthet a feszültség oldásában. Az ENSZ jószolgálati tevékenységének a fejlesztése költséghatékony módja lenne annak, hogy még több életet megmentünk és stabilizáljuk a konfliktus által sújtott területeken kialakult viszonyokat. Az ENSZ jószolgálati tevékenysége annak ellenére fejlesztésre szorul, hogy a hidegháború vége óta több viszály oldódott meg tárgya-

⁶⁶ Uo. 5. p.

⁶⁷ Department for International Development (DFID).

⁶⁸ Conflict and Human Affairs Department (CHAD).

⁶⁹ Post-Conflict Unit.

⁷⁰ TSCHIRGI, NECLÁ: i. m. 6. p.

⁷¹ BREHIO, ALYS: i. m. 592. p.

⁷² TSCHIRGI, NECLÁ: i. m. 13. p.

⁷³ COLLIER, PAUL: *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington D. C., World Bank, 2003.

⁷⁴ TSCHIRGI, NECLÁ: i. m. 16. p.

lásos úton, mint korábban valaha, 1992 óta 40 %-kal csökkent a fegyveres konfliktusok száma.⁷⁵

A konfliktusok megelőzése az ENSZ-nek mindenképpen olcsóbb lenne, mint a békefenntartás, amelynek a költségei 1987-ben még „csak” 230 millió \$ volt, de 2001-re már 2,6 milliárd amerikai dollárra emelkedett.⁷⁶ (És ez az összeg még mindig jóval kevesebb, mint amennyit az ENSZ az 1990-es évek elején költött békefenntartásra: 1994-ben 3,6 milliárd \$.)⁷⁷

Az ENSZ számos helyzetben játszott lényeges szerepet, mint harmadik, béketeremtő fél, így például Namíbiában, Sierra Leonében, El Salvadorban, Guatemalában, Kambodzsában, Mozambikban, Tádzsikisztánban, Bougainville-ben és Kelet-Timorban, azonban voltak olyan konfliktusok is, ahol csődöt mondott, gondoljunk Boszniára vagy Ruandára.⁷⁸

7.1. A Főtitkár szerepe

A második világháború befejezését követő eufóriában az ENSZ alapító tagjai optimistán egy erőszak nélküli világot képzeltek el, amelynek központi célja lett a béke megőrzése és az agresszió megelőzése. Ennek az eléréséhez a hangsúly a fegyveres módról, a diplomáciai eszközökre tevődött át. Az alapítás után azonban hamarosan kiderült, hogy a nagyhatalmak érdekei sokszor ellentétesek, így a Biztonsági Tanács és a Közgyűlés is a tagok politikája által befolyásolt szerv lett. A Titkárságra és a Főtitkára maradt így az a feladat, hogy diplomáciai megoldásokat keressen.⁷⁹

Az ENSZ Főtitkára által végzett jószolgálathoz szükséges a felek beleegyezése, de nem csak meghívásra teljesítheti, hanem maga is felajánlhatja. A Főtitkár kezdeményezési joga szokásjogi úton alakult ki, mivel ezzel is előmozdíthatja a béke megőrzését. Ezt erősíti meg az 1988-ban hozott Megállapodás a Nemzetközi Békét és Biztonságot Veszélyeztető Viszályok Megelőzéséről és Megoldásáról, és az Egyesült Nemzetek ezzel Kapcsolatos Szerepéről.⁸⁰ A megállapodás 20. pontja szerint „A Főtitkár, amennyiben egy viszályban érintett Állam vagy Államok csoportja megkeresi, köteles azonnal sürgetni az Államokat, hogy keressenek megoldást, vagy az általuk választott békés eszközök segítségével, az ENSZ Alapokmányának megfelelően, vagy a jószolgálata, vagy más rendelkezésére álló eszköz felajánlásával.” A 21. pont alapján „A Főtitkár

⁷⁵ GAMBARI, IBRAHIM A.: *Making Good Offices Better: Enhancing U.N. Peacemaking Capabilities*. Center for Strategic and International Studies, Washington D. C., Statesmen's Forum, Febr. 27, 2006.

⁷⁶ GA/AB/3440 Press Release 07/05/2001. Peacekeeping Costs.

⁷⁷ BREHIO, ALYS: i. m. 590. p.

⁷⁸ GAMBARI, IBRAHIM A.: i. m.

⁷⁹ BREHIO, ALYS: i. m. 589. p.

⁸⁰ A/RES/43/51 (5 December 1988) General Assembly Resolution, Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations Which May Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this Field.

köteles megfontolni annak a lehetőségét, hogy egy viszályban közvetlenül érintett Államot megkeressen azért, hogy megpróbálja megakadályozni a nemzetközi béke és biztonság veszélybe kerülését.”

Az említett megállapodás 12. pontja szerint „A Biztonsági Tanács megfontolhatja, hogy a viszály korai szakaszában ténymegállapító vagy jószolgálati missziót küldjön, vagy más megfelelő módon biztosítsa az ENSZ jelenlétét az adott területen, beleértve ebbe a megfigyelőket, békefenntartó erőket, mint annak az eszközeit, hogy megelőzzék a viszály további súlyosodását.”

A Főtitkár jószolgálatát, amennyiben nem valamely ENSZ szerv felkérésére végezte, érték támadások is, így például Bahrain esetével kapcsolatosan. Amikor 1968-ban a brit kormány úgy döntött, hogy kivonja a csapatait a Perzsa-öbölből, Irán, Katar és Szaúd-Arábia is jogot formált a területre, földrajzi összefüggésre, illetve történelmi kötelékekre hivatkozva. A vitában álló államok az erőszak helyett levélben fordultak az ENSZ Főtitkárhoz és kérték, hogy nyújtson jószolgálatot. A felek teremtették meg így a mandátumot, és vállalták a költségeket. A Főtitkárt ténymegállapító bizottság létrehozására is felkérték, és kötelezték magukat a bizottság által feltárt adatok elfogadására.⁸¹ A Főtitkár jelentésében tudatta a Biztonsági Tanáccsal a felkérést. 1970-ben a Szovjetunió tiltakozó levelet intézett a Főtitkárhoz, arra hivatkozva, hogy ez a kérdés a Biztonsági Tanács hatáskörébe tartozik, így a Főtitkár nem jogosult eljárni. U Thant erre azt válaszolta, hogy „a jószolgálati tevékenysége szokásjogi úton kialakult jogintézmény, a vitázó felek közvetlenül hozzá fordultak, azzal a magyarázattal, hogy úgy érzik, még van esély a békés rendezésre. A felek kérték az ügy bizalmas kezelését, erre tekintettel a Főtitkár úgy találta, hogy az ügyet nem terjeszti a BT elé. A felek kijelentették, hogy a Főtitkár jószolgálatát útján kívánják rendezni a helyzetet teljesen bizalmas alapon. Mivel a kérés összhangban van az Alapokmánnyal, és semmilyen módon sem sérti a BT vagy más ENSZ szerv hatáskörét, így kötelességének tartja az eljárást. Ha nem így tenne, akkor megakadályozná ezen tagállamok dicséretes próbálkozásait, hogy betartsák a szervezet egyik legfőbb alapelvét, nevezetesen a viták békés rendezésének kötelezettségét.” A vizsgálat során a Főtitkár azt találta, hogy Bahrain lakossága egyik államhoz sem akar tartozni, hanem teljesen független államot szeretnének. A vitában álló államok ezt elfogadták, így békésen megoldódott ez a területi kérdés. A Főtitkár erről jelentést⁸² küldött a Biztonsági Tanácsnak, amely azt egyhangúlag elfogadta.⁸³

Elsőként a Főtitkár által létrehozott Veszélyek, Kihívások és Változások Bizottsága (Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change) hívta fel a figyelmet a 2004. évi jelentésében⁸⁴ arra, hogy szükséges a

⁸¹ BREHIO, Alys: i. m. 607. p.

⁸² S/RES/278 (1970)

⁸³ Commentary to Article 99. Paragraphs 23–25., <http://untreaty.un.org>

⁸⁴ A/59/565 (2004) Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change: A more secure world: Our shared responsibility.

jószolgálati tevékenység fejlesztése. A jelentés 76. pontja kimondja, hogy az ENSZ Főtitkára régóta próbálja az államok közötti konfliktusok megelőzését és megoldását elősegíteni a jószolgálati tevékenységével vagy „csendes diplomáciával”, annak ellenére, hogy a szervezet ennek a támogatására alig rendelkezik kapacitással.

Az ENSZ Közgyűlése szintén elismerte a Főtitkár fontos jószolgálati szerepét, és támogatják a Főtitkár törekvéseit, hogy növelje a kapacitását ezen a területen.⁸⁵

A Főtitkár által nyújtott jószolgálatot Vratislav Pechota⁸⁶ a következőképpen csoportosítja:

- (1) a diplomáciai segítségnyújtás olyan különböző formái, mint az informális tárgyalások a vitában álló felekkel;
- (2) a nemzetközi közösség aggodalmát kifejező diplomáciai cselekmények, azzal a céllal, hogy tárgyalásra ösztönözzék a feleket, még mielőtt tovább mérgesedik a helyzet;
- (3) közvetítés, békéltetés és koordináció, megoldás keresése az emberi szenvedéssel járó konfliktusok kezelésére;
- (4) vizsgálatok, ténymegállapítás, választások, népszavazások ellenőrzése.

Ebből a csoportosításból is látható, hogy egyre jobban szélesedik ki a jószolgálat fogalma, és számos új területtel kerül kapcsolatba. Így például a Főtitkár által nyújtott jószolgálatnak jelentős szerepe van az emberi jogok védelmének területén is. Mára a humanitárius intercesszió összefonódik a jószolgálattal.⁸⁷ A Nemzetközi Bíróság a Nicaraguai és ellene irányuló katonai és félkatonai tevékenységek ügyben kimondta, hogy a szigorúan humanitárius jellegű segítség nyújtása egy másik országban lévő személyeknek vagy erőknél nem tekinthető jogsértő intervenciónak. Boutrosz-Gháli főtitkár 1991. évi jelentésében hangsúlyozta, hogy az ENSZ-nek nincs szüksége újabb ideológiai vitákra, nem intervenciók jogáról, hanem az államok kollektív segítségnyújtási kötelezettségéről van szó szükséghelyzetekben és az emberi jogok veszélyeztetése esetén.⁸⁸ Az emberi jogok területén nyújtott jószolgálat esetében nem feltétlenül szükséges az állam beleegyezése, habár a sikeréhez elengedhetetlen, hogy együttműködjön. A Főtitkárnak szokásjogi úton kialakult joga, hogy maga válassza ki az emberi jogok terén kifejtett jószolgálatának a módját és eszközeit. Noha az ENSZ Alapokmány erre közvetlenül nem ad felhatalmazást, de az ösz-

⁸⁵ A/RES/60/1. Resolution of the General Assembly, 2005 World Summit Outcome, 76. pont.

⁸⁶ PECHOTA, VRATISLAV: *The Quiet Approach: A Study of the Good Offices Exercised by the Secretary-General in the Cause of Peace*, New York, UNITAR, 1972, 17. p.

⁸⁷ RAMCHARAN, B. G.: *The Good Offices of the United Nations Secretary-General in the Field of Human Rights. The American Journal of International Law*, Vol. 76. 1982., 130. p.

⁸⁸ DINH, N. Q. – DAILLIER, P. – PELLET, A. – KOVÁCS PÉTER: i. m. 220. p.

szes eddigi Főtitkár gyakorolta ezt a jogát, sőt már a Nemzetek Szövetsége főtitkárai is tettek próbálkozásokat humanitárius intercesszióra.⁸⁹

A Főtitkár jószolgálatának vonatkozásában a függetlenség állandóan felmerülő kérdés, tehát, hogy befolyásolja-e a sikerességét az, ha az ENSZ valamely szervétől mandátummal rendelkezik, vagy sem. Úgy tűnik, hogy nem a mandátum léte befolyásolja a sikert, hanem az, hogy a mandátum mennyire köti meg a Főtitkár kezét, illetve a Főtitkár mennyire képes a függetlenség „látszatát” keltetni. 1953-ban a koreai háborút követően Dag Hammarskjöld sikeresen nyújtott jószolgálatot a Pekingben fogva tartott amerikai pilótáknak. Az Amerikai Egyesült Államok ekkor még hivatalosan nem ismerte el a Kínai Népköztársaság kormányát, és a Népköztársaság képviselőit egy ENSZ szervnél sem fogadták el. Ennek ellenére, mivel a koreai konfliktus az ENSZ Alapokmány 7. fejezete szerinti kollektív akció volt, így az ENSZ felelősséggel tartozott a résztvevő katonák kiszabadításáért. Az ENSZ Közgyűlése határozatban ítélte el a túszejtést és kérte a Főtitkárt, hogy járjon közbe a pilóták érdekében. Hammarskjöld képes volt meggyőzni a kínai kormányt, hogy engedjék szabadon a katonákat. A Főtitkár biztosította a kínai kormányt arról, hogy az együttműködésük nem jelenti azt, hogy elismerik az ENSZ általi „elítélést”, szétválasztotta a túszejtésért való felelősséget a túszonek elengedésének kérdésétől. A Főtitkár a Közgyűlés határozata ellenére megőrizte a függetlenségét, így hiteles maradt mind az Egyesült Államok, mind Kína szemében.⁹⁰ Ebben az esetben az ENSZ más szervének határozata nem befolyásolta a sikert, de találunk példát az ellenkezőjére is: Ciprus esetében szinte lehetetlenné tette a Főtitkár békés vitarendezését az, hogy az ENSZ több határozatban kijelentette, hogy minden állam köteles tiszteletben tartani a Ciprusi Köztársaság integritását, és felszólított minden államot, hogy ne ismerjék el a Ciprusi Török Köztársaságot. Noha 1974 óta nem sikerült megoldani a helyzetet, mégis eredménynek tekinthető az is, hogy a görög és török felek elkerülték a fegyveres összecsapást.⁹¹

A Főtitkárnak gondosan kell kiválasztania, hogy mikor nyújt jószolgálatot, mert a hitelességét ronthatja az eredménytelenség, és ezzel veszélybe kerülnek a későbbi jószolgálatok is.⁹² Az is fontos, hogy a Főtitkár ne csupán „postás” legyen, tehát ne ő legyen az, aki a Biztonsági Tanács határozatát próbálja a felekkel megértetni, hanem önállóan járjon el. 1997-ben, amikor Szaddam Husszein visszautasította az ENSZ megfigyelők belépését az országba, Kofi Annan követi voltak az elsők, akik megpróbálták a feszült helyzetet oldani. A Főtitkár nem várta meg, hogy a Biztonsági Tanács határozatát kézbesítse, hanem függetlenül eljárva azonnal delegációt küldött Bagdadba.⁹³

⁸⁹ RAMCHARAN, B. G.: i. m. 131–140. p.

⁹⁰ BREHIO, Alys: i. m. 599–600. p.

⁹¹ Uo. 602. p.

⁹² Uo. 606. p.

⁹³ Uo. 602–603. p.

Az ENSZ Főtitkárnak jelenleg megközelítően 100 nagykövete van kinevezve a világ minden tájára. Nem csak a konfliktusokkal terhelt államokba küld követeket, hanem vannak olyanok is, akik bizonyos „témákért” felelősek, például Stephen Lewis az afrikai HIV/AIDS elleni küzdelemért (Special Envoy of the Secretary-General for HIV/AIDS in Africa), a portugál Jorge Sampaio a tuberkulózis elleni küzdelemért (Special Envoy of the Secretary-General to Stop Tuberculosis), a sri lankai Radhika Coomaraswamy feladata a gyermekek védelme a fegyveres konfliktusokban (Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict), az ugandai Rachel N. Mayanja a tanácsadó a nemek közötti diszkriminációról (Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women).⁹⁴

7.2. A Politikai Ügyek Főosztályának szerepe

Az ENSZ Titkárság szervezetében található a Politikai Ügyek Főosztálya (Department of Political Affairs, DPA), amelynek a tevékenységi körébe tartozik a preventív diplomácia és a konfliktuskezelés. A Főosztályt gyakran úgy emlegetik, mint az „ENSZ külügyminisztériuma”.⁹⁵ A Főosztály vezetője, Ibrahim A. Gambari a következőképpen fogalmazta meg a Főosztály szerepét: „...politikai elemzések és javaslatok készítése a Főtitkár számára; politikai missziók műkötetése; olyan követek támogatása, akik a konfliktuskezeléssel és megelőzéssel foglalkozó diplomáciai kezdeményezésekben vesznek részt; az ENSZ tagállamok számára fontos szolgáltatások nyújtása, mint például a választások lebonyolításának segítése.”⁹⁶

A 2005. évi csúcstalálkozóról⁹⁷ készült jelentésében⁹⁸ a Főtitkár⁹⁹ szorgalmazza, hogy növeljék a DPA jószolgálati és mediációs kapacitását, hogy ezzel is segítse az ő és a követei munkáját. Hangsúlyozza, hogy a DPA-nak szakértői központként és közvetítői forrásként kell működnie, és koordinálnia kell az ENSZ-en kívül jószolgálatot és/vagy közvetítést végzőkkel az ENSZ feladatait.

Ezeknek a határozatoknak megfelelően a DPA azon dolgozik, hogy szilárdabb alapokra helyezze a diplomáciai jószolgálatot, és ennek egyik részeként folyamatban van a felállítása a „Közvetítés Segítő Csoportnak”,¹⁰⁰ amely szakértői segítséget és speciális támogatást fog nyújtani a jószolgálati követeknek.¹⁰¹

⁹⁴ Special and Personal Representatives and Envoys of the Secretary-General, www.un.org/News/press/docs/2006/20060606.unsgsm.html.

⁹⁵ GAMBARI, IBRAHIM A.: i. m.

⁹⁶ *Politically Speaking*. Bulletin of the United Nations Department of Political Affairs, Summer 2006, 2. p. (Továbbiakban: *Politically Speaking*).

⁹⁷ 2005 World Summit, High-level plenary meeting of the 60th session of the General Assembly.

⁹⁸ A/60/430., 2005. okt. 25., Report of the Secretary-General, 11. pont.

⁹⁹ Kofi A. Annan.

¹⁰⁰ Mediation Support Unit.

¹⁰¹ *Politically Speaking*, i. m. 3. p.

Jelenleg a főosztály majdnem három tucatnyi jószolgálatot támogat a világ minden részén, amelynek a hatékony és megfelelő ellátásához több hivatalnokra és nagyobb költségvetésre van szükség.¹⁰²

A DPA feladata az is, hogy a jövőben kialakítson egy olyan rendszert, amelynek a segítségével ki tudják választani és felkészíteni, képezni tudják a követeket. Jelenleg az ENSZ szervezetében hiányzik az a mechanizmus, amellyel az eddigi tapasztalatokat összesíteni lehetne, következtetéseket levonni és ezt átadni a következő missziók résztvevőinek. A DPA-hoz tartozik az is, hogy a követeknek és közvetítőknak tárgyalási technikákat, bevált „fogásokat” tanítson, levonja az eddigi missziókból a tapasztalatokat és átadja azt, ismertesse a szükséges ENSZ normákat, összehangolja a követek és a háttércsapat képzését, logisztikai támogatást nyújtson a követeknek, kapcsolatot teremtsen más nemkormányközi szervezetekkel és regionális szervezetekkel.¹⁰³

A nyugalmazott diplomaták lelkesen támogatják a kezdeményezést, Lakhdar Brahimi¹⁰⁴ azt nyilatkozta, hogy ez segíteni fogja a „tudáshiány” áthidalását, amely már sok esetben vezetett hibához, vagy elvesztegetett időt eredményezett.¹⁰⁵

A DPA nemrégiben készített egy weboldalt,¹⁰⁶ amely a béketeremtéssel foglalkozó diplomátáknak nyújt segítséget, egyrészt azzal, hogy a modern kori békeegyezmények átfogó gyűjteménye, másrészt online fórumot teremt a követeknek és a háttércsapatnak, ahol kicserélhetik a nézeteiket, információt oszthatnak meg egymással. „Egy követ egy laptop és egy műholdas telefon birtokában egy egérkattintásnyi távolságban lesz csak a tárgyalásai folytatásához szükséges információk tömegétől, ha éppen a világ valamely dzsungelében felkelőkkel találkozik össze” – mondta Ibrahim A. Gambari a weboldal jelentőségének alátámasztására.¹⁰⁷

A DPA az elmúlt években számos jószolgálati kezdeményezést és politikai missziót támogatott, többek között Irakban, Libanonban, a Közel-Keleten, Cipruson, Nyugat-Szaharában, Myanmaron, a Koreai-félszigeten, Tadzsikisztánban, Szomáliában és Kolumbiában.¹⁰⁸

A DPA feladata a Főtitkár követei tevékenységének az összehangolása is, mert a világban felmerülő eseményeket összefüggéseiben kell szemlélni a haté-

¹⁰² GAMBARI, IBRAHIM A.: i. m.

¹⁰³ *Politically Speaking*: i. m. 3. p.

¹⁰⁴ Az 1934-ben Algériában született diplomata, többek között, az ENSZ keretében a Főtitkár követe (Special Representative, Special Envoy) volt Dél-Afrikában (1993–1994), Haitin (1994–1996), 1997-től Afganisztánban. 2001 és 2004 között az ENSZ Segély Missziója Afganisztánban (UNAMA) vezetője volt. 2004 óta a Főtitkár különleges tanácsadója. 2000-ben tette közzé a nevével fémjelzett jelentést (Brahimi Report), amelyben részletesen elemezte az ENSZ addigi békefenntartó tevékenységét, rendszerét, és számos javaslatot fogalmazott meg a reformra.

¹⁰⁵ *Politically Speaking*: i. m. 4. p.

¹⁰⁶ www.unpeacemaker.org

¹⁰⁷ GAMBARI, IBRAHIM A.: i. m.

¹⁰⁸ *Politically Speaking*: i. m. 4. p.

kony megoldás megtalálása érdekében. Stephen Lewis, a Főtitkár afrikai HIV/AIDS követe is ezt hangsúlyozta a nyilatkozatában: „A ruandai háborúban katonák által megerőszakolt nők ezrei halnak ma meg AIDS-ben, akár Ruandában, akár azokban az országokban, ahová elmenekültek.”¹⁰⁹ Itt máris összekapcsolódik az AIDS elleni küzdelem, a fegyveres konfliktusok hatása, a nők és a gyermekek védelme és a menekültek helyzete.

7.3. Az ENSZ együttműködése más szervezetekkel

Az ENSZ hivatalnokai folyamatosan hangsúlyozzák, hogy szorosabb együttműködés szükséges a kormányokkal, más nemzetközi szervezetekkel, NGO-kal és egyéb „tudásközpontokkal” (pl. egyetemekkel, kutatócsoportokkal, tudományos testületekkel).¹¹⁰

Mivel nincs két egyforma konfliktus, így a rugalmasság, ötletesség és együttműködés elengedhetetlenül szükséges a sikeres béketeremtéshez. A szómáliai helyzet megoldása érdekében például három regionális szervezet dolgozott együtt az ENSZ-szel, ez volt az Afrikai Egységszervezet, az Arab Liga és az Iszlám Konferencia Szervezete. A kambodzsai konfliktus rendezése is több szereplő sikeres együttműködésének köszönhető, így egyrészt a régió több állama, másrészt a Délkelet-ázsiai Nemzetek Társulása (ASEAN) az ENSZ-szel közösen érte el a békét. Központi jelentőségű volt a balkáni rendezés során az ENSZ, a NATO, az Európai Unió, a Nyugat-európai Unió és az EBESZ együttműködése.¹¹¹

El Salvador esetében egy különleges formáció jött létre: A Főtitkár Barátai (The Friends of the Secretary-General) elnevezéssel. Ebben az esetben arról van szó, hogy a tagállamok ad hoc alapon informális csoportot alkotnak azért, hogy támogassák a Főtitkár béketeremtési tevékenységét. Ennek a csoportnak nincs formális mandátuma az ENSZ valamely szervétől, és olyan államok vesznek benne részt, akik személyesen érdekeltek a konfliktusban. Anyagi és diplomáciai eszközökkel, ötletekkel, javaslatokkal és kritikával támogatják a Főtitkár erőfeszítéseit. Ebben az esetben fontos azonban leszögezni, hogy ki miért felelős, az irányításnak mindvégig a Főtitkár kezében kell lennie. A „Barátoknak” vállalniuk kell, hogy nem kezdeményeznek semmit a Főtitkár beleegyezése nélkül, mert különben ellentétes folyamatok, kettőződés fordulhatna elő.¹¹² A „Barátok” tagjait gondosan kell kiválasztani azért, hogy a csoporton belül nagy érdekülönbségek ne legyenek, illetve a viszályban való érdekelttség mértéke

¹⁰⁹ Interview with Stephen Lewis, UN Special Envoy for HIV/AIDS, PLUSNEWS, December 3, 2001, *A Journal of Culture and African Women Studies*, Vol. 1. (2001)

¹¹⁰ GAMBARI, IBRAHIM A.: i. m.

¹¹¹ A/47/277 – S/24111 (1992) Report of the Secretary-General, *An Agenda for Peace*, 62. pont

¹¹² A/50/60 – S/1995/1 (1995) Report of the Secretary-General: Supplement to *An Agenda for Peace*, 83–84. pont

sem lehet közömbös tényező. A konfliktusban közvetlenül érintett fél nem tarthat a csoporthoz.¹¹³

8. Más szervezetek által nyújtott jószolgálat

Az ENSZ Alapokmány 52. cikke alapján az ENSZ támogatja a helyi jellegű viszályok regionális szervezetek útján történő békés rendezését.

„A Biztonsági Tanács bátoríthatja az érintett Államok regionális szintű próbálkozásait, vagy regionális egyezmények vagy szervezetek útján a viszályok megelőzését vagy megoldását.”¹¹⁴

A hidegháború végéig a regionális szervezetek aligha tudták betölteni azt a szerepet, amelyet az Alapokmány és más dokumentumok alapján az ENSZ elvileg támogatott. A hidegháború korában szinte minden viszály mögött megtalálható az egyik nagyhatalom, vagy az Egyesült Államok, vagy a Szovjetunió, és ők nem hagytak lehetőséget a regionális szervezeteknek a konfliktusok megoldására. Így nem túlzás azt állítani, hogy az ENSZ monopolhelyzetben volt a béketeremtés területén.¹¹⁵

A hidegháború végétől megszűnt a két nagyhatalom polarizáló hatása, és a partikuláris szervezetek ezzel lehetőséget kaptak a hatékonyabb tevékenységre. Az ENSZ szémszögéből is felértékelődött a szerepük, illetve képesek voltak felnőni a feladathoz.

Ahhoz, hogy egy partikuláris szervezet aktív és hatékony szerepet játsszon a béketeremtésben a következő feltételeknek kell teljesülniük: legitim legyen, rendelkezzen kikényszerítő erővel és saját forrásokkal, együttműködjön a nagyhatalmakkal és/vagy az ENSZ-szel. Ebben az esetben a legitimitás azt jelenti, hogy nemzetközileg elismert legyen és betartsa a nemzetközi jogi normákat. Kikényszerítő erő alatt azt értjük, hogy szankciók kilátásba helyezésével ösztönözni tudja a vitában álló feleket a megegyezésre, sajnos kevés olyan nemzetközi szervezet van, amely hatékony szankciós eszközökkel rendelkezik. Megfelelő anyagi források nélkül esélytelen a siker. A hidegháborús időszak tapasztalataiból leszűrhető, hogy az ENSZ-szel és/vagy a nagyhatalmakkal való együttműködés elengedhetetlen. Sajnos kevés esetben figyelhető meg, hogy mind a négy feltétel teljesül.¹¹⁶ A továbbiakban néhány partikuláris szervezet jószolgálati tevékenységét mutatom be.

¹¹³ BREHIO, Alys: i. m. 640. p.

¹¹⁴ A/RES/43/51 (5 December 1988) General Assembly Resolution, Declaration on the Prevention and Removal of Disputes and Situations Which May Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this Field, 13. pont

¹¹⁵ NGUYEN, THI HAI YEN: Beyond Good Offices? The Role of Regional Organizations in Conflict Resolution. *Journal of International Affairs*, Spring 2002, vol. 55. No. 2., 464. p.

¹¹⁶ Uo. 465–468. p.

8.1. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)

Az EBESZ aktív a korai figyelmeztetés, konfliktus-megelőzés területén, együttműködik az ENSZ-szel és más nemzetközi szervezetekkel. Kezdeményezésekkel, „workshopokkal” és tréningekkel próbálja a mélyen gyökerező bizalmatlanságot megszüntetni, megújítani a civil párbeszédet és bátorítani az együttműködést. Az EBESZ Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának intézménye még egy preventív eszköz, a Főbiztos feladata, hogy megakadályozza az etnikai feszültségek elmergesedését, viszályá alakulását.¹¹⁷

Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala Varsóban található, az EBESZ hatálya alá tartozó területeken végez választási megfigyelést, felügyeli a demokratikus fejlesztést, emberi jogokat, diszkrimináció tilalmának betartását és a jogállamiság előmozdítóját. A Hivatal legfontosabb feladatai az ellenőrzés és jelentés készítése arról, hogy a tagállamok az emberi jogi kötelezettségeiket betartják-e. A Hivatal számos nézőpontból közelíti meg a különböző témákat, így kurzusokat szervez, kutatást végez, technikai segítséget nyújt.¹¹⁸

Az EBESZ célja a demokratizálás, amelynek előfeltétele a kormányok, a szakemberek és a civil társadalom aktív részvétele. A szervezet nemzetközi tudományos vitafórumokat szervez azért, hogy fejlesszék a demokratikus folyamatokhoz szükséges kapacitást. Ezek a rendezvények hidat teremtenek a kormányok és a civil társadalom között, lehetővé teszi a konstruktív párbeszédet azokban a témákban, amelyek sokszor megosztják a feleket.¹¹⁹

1995 és 1996 során az EBESZ egy csoportja azért tevékenykedett, hogy sikerüljön összehozni egy találkozót a Groznijban székelő oroszbarát helyi kormány és a függetlenségi háborút vívó csecsenek között. Eleinte a csecsenek teljes mértékben elzárkóztak ettől, majd amikor 1996 áprilisában Dudajev, a vezetőjük meghalt, az utóda, Jandarbijev beleegyezett egy tárgyalásba Borisz Jelcinnel, az orosz elnökkel.¹²⁰

A Montenegrói Köztársaság Külügyminisztériumától kapott meghívás alapján az EBESZ Választás-megfigyelő Missziót küldött a 2006. szeptember 10.-i montenegrói parlamenti választások megfigyelésére. Ez volt az első választás Montenegróban azóta, hogy függetlenné vált a 2006. májusi népszavazás eredményeként, amelynek a lebonyolítását szintén felügyelte az EBESZ. A Választás-megfigyelő Misszió különböző nemzetiségű tagokból állt, akik között volt 17 hosszú távon odarendelt megfigyelő, és 150 fő, akik csak a választások idején tartózkodtak az országban. Feladatuk a kampányolás, a média, a jogszabály-

¹¹⁷ www.osce.org

¹¹⁸ www.osce.org, Office for Democratic Institutions and Human Rights.

¹¹⁹ www.osce.org

¹²⁰ FISCHER, THOMAS: i. m. 29. p.

ok betartásának ellenőrzése, a választásokat végrehajtó közigazgatás és a kormánysszervek felügyelete, a demokratikus választások biztosítása volt.¹²¹

8.2. Brit Nemzetközösség (*Commonwealth*)

A Nemzetközösség két úton közelíti meg a béketeremtést: az egyik a rövid távú problémamegoldás, a másik a hosszú távú összetett „kezelés”. A rövid távú megoldás gyakran a szervezet főtitkára által végzett jószolgálatban jelenik meg, amikor azelőtt próbál segíteni, hogy elmérgesedett volna a helyzet.

Hosszú távon a Commonwealth a probléma gyökerét keresi, és az alapvető jogokat és értékeket tiszteletben tartva segíti elő a megoldást. A közösség államfői által 1999-ben létrehozott szakértői csoport azt találta, hogy a szervezet színtalalal mögötti diplomáciai tevékenysége, a főtitkár jószolgálatal rendkívül hatékony, ezért ezt a jövőben fejlesztendő tevékenységnek tekinti a szervezet. 2003. május óta működik a Titkárság keretében a Jószolgálati Csoport (Good Offices Section), amely egy „korai figyelmeztető mechanizmus”, figyeli az eseményeket, javaslatokat tesz preventív intézkedésekre, felelős a problémák megoldásának integrált megközelítéséért és a tagállamok közötti politikai feszültségek oldásáért. A csoport működése óta látványos fejlődés figyelhető meg a közösség főtitkáranak és követeinek jószolgálati tevékenységében. A főtitkár Fidzsi-szigetekre küldött követe, a dél-afrikai Pius Langa elérte, hogy a különböző politikai erők békés tárgyalásokat folytassanak, és az Alkotmánnyal összhangban lévő kormányt alakítsanak. A kanadai Christine Stewart Kamerunban segített a kormánynak emberi jogi reformokat bevezetni. Gambiában a demokratikus folyamatok és intézmények megteremtése érdekében dolgozik a főtitkár követeként Abdulsalami Abubakar (Nigéria). A Maldív-szigeteken az egyik legnagyobb eredmény, hogy a közösség elérte a többpártrendszer kialakítását 2005-ben, és azóta is segítséget nyújt a választási rendszer kialakításához és az alkotmányozáshoz. Ugandában az 1980 óta tartó polgárháborúban több ezer gyermeket megöltek, megkínzottak, megerőszakoltak, elraboltak, katonasorba kényszerítettek, itt a Titkárság támogatja a fiatalok rehabilitációját és reszocializálását. Zanzibárban a szervezet a kormány és az ellenzék közötti békeegyezmény betartását segíti elő.¹²²

A Nemzetközösség a jószolgálat mellett technikai segítségnyújtási programokat is vezet, amelynek az a célja, hogy erősítse a demokratikus fejlődést és intézményeket, és fenntartsa a fejlődést.¹²³

¹²¹ www.osce.org

¹²² www.thecommonwealth.org: Conflict Prevention and Mediation.

¹²³ www.thecommonwealth.org: Resolving Tensions, Building Peace.

8.3. UNESCO

Az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete keretében 1962-ban létrehozták a Békéltető és Jószolgálati Bizottságot (Conciliation and Good Offices Commission), amely azért felelős, hogy az oktatás területén előforduló diszkrimináció elleni egyezményt¹²⁴ aláíró államok között felmerült vitákat elrendezze. A bizottságot felállító kiegészítő jegyzőkönyv¹²⁵ 12. cikke alapján amennyiben egy állam azt tapasztalja, hogy az egyezményben részes más állam nem tartja be az egyezmény rendelkezéseit, akkor írásban fel kell hívnia a másik állam figyelmét erre. Az írásban megkéréselt állam köteles 3 hónapon belül érdemi választ adni. Amennyiben a megkéréső állam számára nem kielégítő a válasz, úgy 6 hónapon belül bármely állam a Bizottság elé terjesztheti az ügyet. A 17. cikk kimondja, hogy a Bizottság beszeriz minden szükséges információt, megállapítja a tényeket, és jószolgálatot nyújt az államoknak a vita rendezéséhez, ebbe beleértve az egyezménynek megfelelő megoldás javaslatát is.

8.4. ASEAN

A Délkelet-ázsiai Nemzetek Társulását (ASEAN) 1967-ben alapították Bangkokban.¹²⁶ A szervezet fő célkitűzései közé tartozik a regionális béke erősítése, államok közötti együttműködés előmozdítása és a többi regionális szervezettel a szorosabb együttműködés. A tagállamok azt képviselik, hogy a délkelet-ázsiai térségnek semleges és el nem kötelezett politikát folytató békeövezetnek kell lennie.¹²⁷ A kambodzsai konfliktus kezdetén az ASEAN egy kicsi szervezet volt, amelynek Kambodzsá nem volt a tagja (akkori 5 tagállama: Szingapúr, Fülöp-szigetek, Malajzia, Indonézia, Thaiföld), és nem rendelkezett szankciós erővel.

1976 áprilisában a Vörös Khmer vette át a hatalmat Kambodzsában, Pol Pot brutális rezsimje a 6,5 milliós lakosságból 1,5 millió embert irtott ki. 1978 végén kambodzsai felkelők Vietnam támogatásával harcot kezdtek a Vörös Khmer ellen. 1979 januárjára felszabadították Phnom Penht és az új államfő Heng Samrin lett, aki behívta a vietnami csapatokat az országba. Vietnam beavatkozása kiváltotta a negyedik kínai-vietnami háborút. A vietnami csapatok három hét alatt elfoglalták Phnom Penh-t és segítettek létrehozni a Kampuchei Népköztársaságot Hun Sen vezetésével. A Pol Pot erők gerillaharcba kezdtek a

¹²⁴ Convention against Discrimination in Education, 1961.

¹²⁵ Protocol Instituting a Conciliation and Good Offices Commission to be responsible for seeking a settlement of any disputes which may arise between States Parties to the Convention against Discrimination in Education, Adopted by the General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on 10 December 1962.

¹²⁶ Tagállamai jelenleg: Brunei Szultánság, Kambodzsá, Indonézia, Laosz, Malajzia, Myanmar, Fülöp-szigetek, Szingapúr, Thaiföld, Vietnam.

¹²⁷ BLAHÓ ANDRÁS – PRANDLER ÁRPÁD: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. 2. átdolgozott kiadás, Aula Kiadó, 2005, 373. p.

kormányerőkkel és a vietnamiakkal. 1982-ben, a korábban éppen Pol Pot által megdöntött Szihanuk a Vietnam-ellenes erőket összefogta a vörös khmerrel és a kambodzsai ellenzékkel (Khmer Népi Nemzeti Felszabadítási Front), és emigráns kormányt hozott létre, amelyet az ENSZ is elismert. A vietnami csapatok 1984-ben újabb nagy offenzívát vezettek a thai határ mentén lévő gerillabázisok ellen. Szihanuk 1987-től sorozatos tárgyalásokat folytatott a Phnom Penh-i kormánnyal a rendezésről. 1989-ben kivonták a vietnami csapatokat, erre az emigránskormány erői Samrin és Pol Pot ellen harcba kezdtek. A 4 szembenálló frakció¹²⁸ 1991-ben békeszerződést írt alá, amelynek eredményeképpen Szihanuk visszatért Kambodzsába, és átvette az államfői posztot. Az ENSZ erők (UNTAC) égisze alatt megkezdődött a fegyveres csoportok lefegyverzése, a vörös khmerek azonban folyamatosan támadásokat intéztek az UNTAC ellen. 1996 során kezdődött meg a Pol Pot erők felbomlása, belháború tört ki soraikban és Pol Pot ellen fordultak. 1998 év végére a vörös khmerek letették a fegyvert, és a választásokon Hun Sen nyerte el a miniszterelnöki tisztséget.¹²⁹

Mint látható, a kambodzsai konfliktus rendkívül összetett, és a rendezéshez ki kellett találni egy új formulát arra, hogy a harc befejezte után ki irányítsa az országot. A viszály kitörésekor az ASEAN külügyminiszterei felhívást tettek közzé, amelyben hangsúlyozták annak a szükségességét, hogy minden külföldi csapat hagyja el Kambodzsa területét, és annak, hogy a kambodzsaiak választások útján döntsenek az ország irányítóiról. Az ASEAN átlátta, hogy átfogó megoldási tervet kell, mivel számos különböző erő és érdek volt jelen a viszályban. ASEAN a kezdetektől arra összpontosította a diplomáciai energiáit, hogy az ENSZ-t megnyerje az ügynek. 1981-ben a szervezet elérte, hogy egy ENSZ által támogatott konferenciát tartsanak Kampucheában, amelynek a záróokmányában kijelentették a résztvevők, hogy tárgyalásos úton kell átfogó politikai rendezést elérni. 1979-től az ASEAN komoly erőfeszítéseket tett, hogy folyamatosan napirenden tartsa az ENSZ-ben a kambodzsai rendezés kérdését és, hogy megszerezze a nemzetközi közösség segítségét. A szervezet azt is elérte, hogy a Hun Sen vezette Kampuchei Népköztársaság ne foglalhassa el a helyét az ENSZ-ben, így nem lett Kambodzsa elismert kormánya. Sőt azt is elérte, hogy az ENSZ-ben Kambodzsát a Vörös Khmer képviselje, noha India többször indítványozta (1979 és 1982 között), hogy a kambodzsai szék maradjon üresen. Az ASEAN segítette az emigránskormány létrehozatalát is, hogy hatékonyabban fel tudjanak lépni a Kampuchei Népköztársasággal szemben.

Az ASEAN erőfeszítései feltétlenül szükségesek voltak ahhoz, hogy a Kampuchei Népköztársaság felismerje, hogy a kambodzsai konfliktus rendezéséhez kénytelen a tárgyalóasztalhoz ülni, és nem lehet erővel elintézni. A máso-

¹²⁸ 1. Kampuchei Népköztársaság, vezetője: Hun Sen; 2. Demokratikus Kampuchea (a Vörös Khmer), vezetője: Pol Pot; 3. Khmer Népi Nemzeti Felszabadítási Front, vezetője: Son Sann; 4. Nemzeti Egyesült Front, vezetője: Szihanuk.

¹²⁹ WEISZHÁR ATTILA – WEISZHÁR BALÁZS: *Háborúk lexikona*. Atheneum Kiadó, Budapest, 2004, 226–227. p.

dik világháború utáni talán legbonyolultabb viszály volt ez, mivel az országban dúló polgárháború mellé még jelen volt a vietnámi hadsereg, illetve Kína jelentős támogatást nyújtott a Vörös Khmereknek. Az ASEAN informális találkozókat szervezett a szembenálló felek között, az első közvetlen tárgyalásokra 1988. nyarán került sor Dzsakartában, Indonézia szervezésében. Ezen első jószolgálat után a második dzsakartai találkozón az ASEAN már közvetítést is vállalt, rendezési tervet tárt a felek elé. Az 1980-as évek végére az ENSZ Biztonsági Tanácsa vette át a békefolyamat irányítását, 1991-ben létrehozták az UNTAC-ot (az ENSZ Kambodzsai Átalakulási Hatósága), amelynek az volt a feladata, hogy a békeegyezmény végrehajtását felügyelje. Az ASEAN ezután is hozzájárult a rendezéshez, például 1997-ben felfüggesztették Kambodzsza tagfelvételét a szervezetbe addig, amíg a kormány nem biztosította a szabad és demokratikus választásokat. A választások lebonyolításához szakértőket és technikai segítséget nyújtott a szervezet több tagállama.¹³⁰

9. Kitekintés: Svájc

A Svájc által nyújtott jószolgálat hagyományosan a következőket ölelte fel: védőhatalmi mandátum, választottbíráskodás, közvetítés, békéltetés és a szűk értelemben vett jószolgálat. Mint látható elmosódnak a határok a jogintézmények között, mivel a bonyolultabb helyzetek megoldásához a „fegyverek” teljes arzenálja szükséges lehet. A svájci koncepció magában foglalt minden olyan kezdeményezést és intézkedést, amelyet egy vagy több nemzetközi szervezet, állam, állami szervek vagy személyek nyújtanak azért, hogy a más államok közötti vitás helyzet békés megoldását elősegítsék. Svájc állandó semlegességi státuszából kifolyóan régóta felvállalta a „harmadik fél” szerepét.¹³¹

A II. világháború során a svájci politika a jószolgálat alapjának a semlegesség és a szolidaritás elvét jelölte meg, és ezzel bátrabban mert szerepet vállalni a nemzetközi életben, noha folyton jelen volt a félelem, hogy ez veszélybe sodorhatja a semlegességi státuszát. Svájc semlegességi politikájának a hidegháború végéig volt igazán nagy jelentősége, azóta a svájci külpolitika jobban hangsúlyozza a nemzetközi összefogás szükségességét.¹³²

Védőhatalom kijelölésére akkor kerül sor, ha a viszálykodó felek között megszakad a diplomáciai kapcsolat. A védőhatalom olyan semleges vagy az összeütközésben részt nem vevő más állam, amelyet az egyik összeütköző fél kijelöl, a szembenálló fél pedig elfogad, és amely vállalja az egyezmények értelmében reá háruló feladatokat.¹³³ Feladata a felek közötti érintkezés megteremtése, nemzetközi egyezmények betartásának ellenőrzése, diplomáciai és konzuli

¹³⁰ NGUYEN, THI HAI YEN: i. m. 470–482. p.

¹³¹ FISCHER, THOMAS: i. m. 1–2. p.

¹³² Uo. 4. p.

¹³³ NAGY KÁROLY: i. m. 635. p.

feladatok ellátása. Svájc 1870–1871-ben a francia–porosz háborúban jelent meg először védőhatalomként, amikor ő képviselte az érdekeit a Bajor Királyságnak és a Badeni Nagyhercegségnek. Az első világháború idején Svájc 36 védőhatalmi mandátummal rendelkezett. Az eddigi csúcst a második világháború jelentette, amikor több mint 200 mandátuma volt, ő képviselt minden nagyhatalmat a Szovjetunió kivételével, és a legtöbb hadviselő felet. A hidegháború kezdeti időszakában szinte minden jelentősebb nemzetközi vizsálynál Svájcot kérték fel védőhatalomnak, így 1956-ban a szuezi válság idején Nagy-Britanniát képviselte Egyiptomban és Szíriában, Franciaországot pedig az előbbi két államon kívül még Irakban és Jordániában is. 1961-ben, amikor az amerikai kapcsolatok megszakadtak Kubával az Egyesült Államokon kívül számos dél-amerikai állam védőhatalmaként is eljár. Jelenleg is Svájc képviseli az USA érdekeit Kubában, sőt 1991 óta Kuba érdekeit is az USA-ban.¹³⁴ A második világháború óta a legtöbb mandátummal Svájc 1973-ban a közel-keleti Yom Kippur háború idején rendelkezett. Folytatta a sort az iráni túszügy 1979–1980-ban, majd a falklandi háború. Svájc képviselte Nagy-Britanniát 1982-től 1990-ig Argentínában, míg Argentínát Brazília Nagy-Britanniában.¹³⁵

1998 októberében, amikor már valószínűsíthető volt egy Szerbia elleni szövetséges légi támadás, Nagy-Britannia és Németország megkérte a svájci külügyminisztériumot, hogy képviselje az érdekeit, amennyiben Belgráddal megromlanak a diplomáciai kapcsolatok. A svájci kormány ekkor még visszautasította a kérést.¹³⁶ 1999 tavaszán, a NATO beavatkozása idején viszont megváltoztatta az álláspontját a svájci kormány, és felajánlotta védőhatalmi „szolgáltat” a Belgrádban jelen lévő más államoknak. Élt is ezzel a lehetőséggel Franciaország.¹³⁷

Svájc a XX. század eleje óta rendszeresen ad otthont konferenciáknak, így például: az első világháború után a lausanne-i békekonzferencia vagy az 1925-ös locarno-i konzferencia, 1954-ben az Indokína Konzferencia, és 1985-ben Reagan amerikai elnök és Gorbacsov szovjet főtitkár is itt találkoztak.¹³⁸

Svájcban lett a székhelye a Nemzetek Szövetségének, majd az Egyesült Nemzetek Szervezetének is. Genfben jelenleg több mint 20 nemzetközi kormányközi szervezet és több mint 120 nemzetközi nem kormányközi szervezet (NGO) székhelye található. Genfben található az ENSZ számos szakosított szervezetének is a központja, például az Egészségügyi Világszervezet (WHO), a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) és a Szellemi Tulajdon Világszervezete (WIPO).

¹³⁴ 1991-ig Csehszlovákia látta el a védőhatalmi feladatokat.

¹³⁵ FISCHER, THOMAS: i. m. 5–8. p.

¹³⁶ A brit érdekeket végül Brazília képviselte a Szerb Köztársaságban, a németet pedig Japán.

¹³⁷ FISCHER, THOMAS: i. m. 8–9. p.

¹³⁸ Uo. 10–11. p.

10. Emberi jogokkal kapcsolatos jószolgálat

Az emberi jogok területén számos szakosított szerv vagy más szervezet teljesít jószolgálatot, jelentős az ilyen tevékenysége az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának (UNHCR), a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) vezérigazgatójának, az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) igazgatójának, a Nemzetközi Vöröskereszt (ICRC) elnökének, a Human Rights Watch és az Amnesty International vezetőjének, és ezen szervezetek tagjainak. A jelentős partikuláris szervezetek is végeznek ilyen irányú tevékenységet, így az Afrikai Egységszervezet, az Amerikai Államok Szervezete, az Arab Liga, az Európa Tanács. Ezek a szervezetek nyújtottak már jószolgálatot az emberi jogok általánosságban történő előmozdítása, emberi jogi kodifikáció, az emberi jogok tiszteletének a helyreállítása vagy kivívása érdekében, azért, hogy csökkentsék a tömeges méretű emberi jogi jogsértések következményeit, hogy csökkentsék a menekültmozgalmakkal kapcsolatos feszültséget, illetve segítsék a menekültek helyzetét, szükséghelyzet idején előforduló nehézségek kezelésére, az emberi jogi egyezmények gyakorlatban történő alkalmazása, humanitárius segítségnyújtás biztosítása érdekében.¹³⁹

A Kongói Demokratikus Köztársaságban dúló polgárháború idején az UNICEF képviselői, az Élelmezési Világszervezet (World Food Programme, WFP), az amerikai Nemzetközi Fejlődésért Ügynökség (Agency for International Development, USAID) és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa a hadviselőkkel tárgyalásokat folytatott azért, hogy a humanitárius segítők biztonságban bejuthassanak a menekültekhez, illetve nyomást gyakoroltak a felekre, hogy tartsák tiszteletben az emberi jogokat.¹⁴⁰

A humanitárius szervezetek szakértelmének a felhasználása nem minden esetben kifizetődő, ugyanis ezeknek a szervezeteknek a sikeres működésükhöz elengedhetetlen a függetlenségük megőrzése. Amennyiben politikai rendezésekhez segítséget, információt nyújtanak, úgy ez könnyen tekinthető állásfoglalásnak a részükről, ezzel veszélybe sodorva a humanitárius akcióikat és a dolgozóikat. A gyakorlatban azonban ezeknek a szervezeteknek nincs sok esélyük, hogy teljesen semlegesek maradjanak, mivel a konfliktusok kezelése hosszú és összetett folyamat.¹⁴¹ A Nemzetközi Vöröskereszt dolgozóit ért egyre több támadás miatt a szervezet elnöke azt nyilatkozta, hogy a szervezetnek nem a béketeremtés a feladata, hanem az, hogy életet mentsen meg, ezért a szervezet mindent megtesz, hogy őrizze a pártatlanságát, és nem hajlandó a politikába belefolyni.¹⁴²

¹³⁹ RAMCHARAN, B. G.: i. m. 131–140. p.

¹⁴⁰ UN Monthly Chronicle, 1997, No. 1., 8. p. Joint Statement on the Crisis in Eastern Zaire.

¹⁴¹ BREHIO, ALYS: i. m. 629. p.

¹⁴² SOMMARUGA, CORNELIO: Humanitarian Action and Peacekeeping Operations, *International Review of the Red Cross*, 1997, No. 317.

11. Befejezés

A nemzetközi közösség életében a jószolgálat egyre növekvő jelentőséggel bír. Az ENSZ Alapokmány óta a világ államainak kimondott célja a békés egymás mellett élés, amelyért közvetlenül és nemzetközi szervezetek útján is tesznek. A globalizációnak köszönhetően néhány órán belül értesülünk minden eseményről, bárhol történt is. Felértékelődött a békés vitarendezés jelentősége, amely előtt számos út nyílt meg a hidegháború vége óta. Az elmúlt néhány évben több nemzetközi szervezet hangsúlyozta a szükségességét a jószolgálati tevékenységek fejlesztésének. A XXI. század elejére végre a nemzetközi közösség felismerte, hogy olcsóbb a bajt megelőzni, mint utólag kezelni. Ennek azonban a hatásai csak hosszú távon mutatkoznak meg, kitartó és türelmes munka eredményeként. Összetett mechanizmusok szükségesek ahhoz, hogy a bonyolult konfliktusokat meg tudjuk oldani. Az adott kor eszmei háttere mindig meghatározza az eszközöket, amelyekkel az államok alakítják a nemzetközi kapcsolataikat és az állam belső életét.

A jószolgálat a többi diplomáciai eszközzel együttesen alkalmazva a leghatékonyabb. A jószolgálat jelentése egyre szélesedik, már nem csak az államok közötti viták rendezésének békés eszköze, hanem minden olyan konfliktus esetében sikeres technika, ahol szükséges a káosz kialakulásának, az emberek közötti viszonyok megromlásának a megelőzése. Nincs két egyforma jószolgálat, mindig az adott helyzet határozza meg, milyen formában szükséges alkalmazni.

A jószolgálat sok esetben azt jelenti, hogy a világ nem is látja, hogy a tanóban egy harmadik fél is részt vesz.

SZALAI ANIKÓ

GOOD OFFICES, AS PEACEFUL MEANS OF INTERNATIONAL DISPUTE SETTLEMENT

(Summary)

Good offices is one of the peaceful means of dispute settlement, which has nowadays gained increased importance in the life of the international community. For the examination of good offices besides international law it's inevitable to take into consideration politics, history and international relations.

This is one of the oldest methods of providing help for the settlement of international disputes by a third party, had already been performed among the ancient Greek city-states. Since the 1700s we know more about good offices, as several international treaties contained regulations of it.

Following the history of good offices the author provides its definition, and highlights its wideness within the legal and practical context of the 21st century.

Originally good offices has only been applied in case of disputes among states, but today it's frequent when dealing with intra-state conflicts. Good offices has a significant role in protection of human rights, refugees, women, children, prevention of epidemics, etc.

Although in practice an overlap is existing between good offices and other peaceful means of dispute settlement, the author expressly defines the differences, limits.

The article elaborates the advantages of good offices, such as absolute respect for the sovereignty of the states. When comparing the advantages and disadvantages, the author takes into consideration the relevant global and regional factors.

A significant issue in relation to good offices is the person of the envoy, thus the author outlines in detail the general questions in respect of the international organizations and envoys who provide good offices. Numerous examples serve as confirmation of the statements and conclusions of the author.

The article answers the theoretical, legal and practical questions of good offices.

TOLNA ANDRÁS

A parkolási díj bírósági úton történő érvényesítése

I. Bevezetés

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvénybe (a továbbiakban: Kkt.) 1991. július 23-i hatállyal az azt módosító 1991. évi XX. törvény 92. § (3) bekezdése iktatta be azon rendelkezést, mely szerint a közút területén vagy a közút területén kívüli közterületen létesített, illetőleg kijelölt várakozóhelyen a közút kezelője díj és pótdíj szedését rendelheti el. A Kkt. 15. § (3) bekezdése – eredetileg (2) bekezdése – alapján így a közút kezelője megkapta azt a jogot, hogy a parkolásért díjat állapítson meg, és azokat beszedje. A Kkt. e módosítását követően számos helyi önkormányzat élve törvény adta lehetőségével meghozta azon rendeletét, melyben meghatározta, hogy mely területeken és milyen időben szabad csak díjfizetés ellenében várakozni.

A helyi önkormányzati rendeletekben a parkolási díj meg nem fizetése esetére különböző szankciók kerültek kialakításra. Ilyen volt a gépjárműre az elindulását meggátló eszköz felszerelése, vagy a gépjármű elszállítása, melyek esetében az eszköz leszerelése, illetve a gépjármű visszaszolgáltatása a parkolási díj, a pótdíj, illetőleg az egyéb költségek megtérítése után történt meg. Ezek ugyan hatékonyabban biztosították a parkolási díj és a hozzá kapcsolódó előírt összegek megfizetését, azonban a nem megfelelő jogi szabályozás miatt alkotmányossági aggályok is vetődtek fel e szankciókkal szemben [lásd például az Alkotmánybíróság 31/1996. (VII. 3.) számú határozatát].

A parkolási díjak bevezetését követően a fenti tulajdonjogi korlátozások nélkül a díjak behajtására hosszabb ideig nem is igen volt ténylegesen más lehetőség. A parkolási díj érvényesítéséhez szükséges a díjfizetést elmulasztó személy azonosítása, melyre azonban jogi szabályozás miatt nem volt mód. 2000. január 1-jét megelőzően Magyarországon nem volt olyan törvény, mely rendelkezett volna közúti közlekedési nyilvántartásról, így olyan törvény sem létezett, amely lehetőséget biztosított volna arra, hogy ilyen nyilvántartásból jogos követelések kiegyenlítésre személyes adatokat továbbíthassanak. 2001. január 1. napján hatályba lépett a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban:

Kknyt.), mely alapján a parkolási díj jogosultjai gyakorlatilag nem igényelheték a díjfizetés nélkül parkoló járművek üzembentartóinak adatait.

A parkolási díj jogosultja a parkolási esemény megtörténtekor ugyanis csak a gépjármű rendszámáról szerzett tudomást, mely birtokában viszont a járműnyilvántartásból nem szerezhette meg további adatokat. A Kknyt. eredeti 19. §-a értelmében a parkolási díj jogosultja nem igényelhetett feltétel nélkül adatszolgáltatást, így arra a Kknyt. 24. § (2) bekezdése értelmében csak akkor lett volna módja, ha a kérelemben és a nyilvántartásban szereplő járműazonosító adatok megegyeznek. Járműazonosító adatnak viszont a Kknyt. eredeti 2. § 5. pontja szerint a jármű hatósági jelzésén (rendsám) kívül a jármű alváz- és motorszáma minősült, ezért csak a teljes járműazonosító adatok birtokában lehetett egy gépjármű tulajdonosának adatait megismerni.¹ Törvényi felhatalmazás hiányában tehát a parkolási díj jogosultjának azonban nem volt lehetősége arra, hogy csak rendszám alapján a járműnyilvántartásból meghatározott személyre vonatkozó adatot szerezzene meg.²

A Kknyt.-t azonban 2003. április 19-i hatállyal a 2003. évi XIX. törvény 12. § (3) bekezdése akként módosította, hogy a Kknyt. 19. § (1) bekezdése kiegészült n) ponttal, mely a parkolási szolgáltatást nyújtó társaságoknak lehetővé teszi, hogy a parkolási díj meg nem fizetése esetén a díj és pótdíj behajtása érdekében a 9. § (1) bekezdés a), b), e), f) pontjaiban megjelölt adatokat igényelhetik a járműnyilvántartásból. Így rendszám alapján e módosítás hatályba lépését követően szerezheti meg jogszerűen a parkolási díj jogosultja a járműnyilvántartásban szereplő személyes adatokat. A fenti időpontot követően kezdődhetett meg tehát a meg nem fizetett díjak és pótdíjak érvényesítése, melynek érdekében bírósági polgári peres, illetve nem peres eljárások indultak. A parkolási díjak megfizetése iránti bírósági eljárások során számos probléma merült fel, melyeket a jogalkalmazás során a bírói gyakorlatnak kellett, illetve jelenleg is kell megoldania. A tanulmány e problémákat kívánja megvizsgálni, elemezni.

II. A parkolással keletkező jogviszony jellege, következményei

1. A parkolási díj bírósági úton történő érvényesítésével kapcsolatban a legelső kérdés, ami felvetődik az az, hogy a parkolással létrejön-e egy olyan jogviszony, amely alapján polgári peres vagy nem peres eljárást lehet indítani. Ezért először a parkolással keletkező jogviszony jellegét kell megvizsgálni.

A várakozásért díj és pótdíj szedésének elrendelését a Kkt. 15. § (3) bekezdése teszi lehetővé a közút kezelője részére, azonban a jogviszony jellegének megítélésakor nem csak e jogszabályhelyből kell kiindulnunk.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (1) bekezdés értelmében a települési önkormányzat feladata a helyi köz-

¹ A Kknyt. jelenleg hatályos 2. § 5. pontja szerint a jármű hatósági jelzése (rendsám) és az alvázszáma továbbra is járműazonosító adatnak minősül.

² Erre mutatott rá a Legfelsőbb Bíróság is a Pfv.IV.22.317/2002/7. számú ítéletében.

szolgáltatások körében (egyebek mellett) a helyi közutak és közterületek fenntartása. Ennek megfelelően rendelkezik a Kkt. 33. § (1) bekezdés c) pontja akként, hogy a helyi közutak tekintetében a közút kezelőjének a helyi önkormányzat minősül. Az Ötv. 9. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt (gazdasági társaságot) alapíthat. Az Ötv. 16. § (1) bekezdés szerint pedig a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot, tekintettel arra, hogy az Ötv. 1. § (3) bekezdés első mondata szerint a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Ezeken túlmenően az Ötv. 63/A. § pedig kifejezetten a Fővárosi Önkormányzat feladat- és hatásköre tekintetében tartalmaz rendelkezéseket. A h) pontban kimondja, hogy a Fővárosi Önkormányzat rendeletben szabályozza a főváros parkolási és parkolás-gazdálkodási rendszerét, a kiemelten védett és védett parkolási övezeteket, az alkalmazható várakozási díjak megállapítását, a közterület-használatot és közterület rendjét, a közterület-felügyelet szervezetét és feladatait.

Mindezek alapján az önkormányzat a helyi társadalmi viszonyokat, így a helyi közutak, közterületek forgalmi rendjét is rendeletalkotás útján szabályozhatja. Azáltal pedig, hogy a parkolás és a parkolás-gazdálkodás rendszerét rendeletalkotás útján szabályozza, a helyi közszolgáltatás körébe tartozó feladatot lát el. A közszolgáltatás ellátása körében az önkormányzatok széles körű szabadsággal rendelkeznek. Az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy „A városi önkormányzat mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy a tulajdonában lévő területeken belül mely övezetekben és időszakban s milyen közúti járművekre vonatkozólag létesít fizetési kötelezettséggel járó parkolóhelyet”.³ Az önkormányzat tehát szabadon dönt azon kérdésben, hogy a közterületen történő várakozásért elrendeli-e díj, illetve pótdíj szedését.

A járműnek a várakozóhelyen való parkolással létrejövő jogviszonyban egy helyi közszolgáltatás nyújtása, ellátása és annak igénybevétele történik meg, mely jogviszonyban az önkormányzat rendeletben jogosult a parkolásért díj, illetve pótdíj szedését elrendelni. Ezt a jogviszonyt kell megvizsgálni, hogy az milyen jellegű, nevezetesen közjogi vagy magánjogi jogviszony jön-e létre.

A várakozásért történő díjszedés indokának az tekinthető, hogy a járművek közúton, közterületen való várakozása (parkolás) a KRESZ 41. §-a által is szabályozott közlekedési esemény, amely a közterület közlekedési célú használatát jelenti.⁴ A Kkt. 3. § (1) bekezdése szerint a közutat járművezetőként bárki igénybe veheti. Így aki viszont meghatározott közterületet a jogszabály engedélye alapján birtokba vehet, előnyhöz jut. Ennek az előnynek az ellenértéke a parkolási díj. A parkolási díj tehát a közterület használatáért jár, hasonlóképpen, mint a közterület-használati díj, mellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 46/B/1996. számú

³ Az Alkotmánybíróság 712/B/1996. számú határozata (ABH 1997.839.).

⁴ Ezt mondta ki az Alkotmánybíróság is a 31/1996. (VII. 3) számú és 1256/H/1996. számú határozataiban is. Az előbbiben rámutatott arra is, hogy az nem minősíthető területbérleti jogviszonynak.

határozatában kimondta, hogy „a díj mértékének a megállapítása során a képviselő-testület egyrészt az önkormányzat tulajdoni érdekeit érvényesíti, másrészt közhatalmi megbízatásában városrendezési tervek előírásait érvényesítve, továbbá a városképi, műemlékvédelmi, közegészségügyi, köztisztasági, kereskedelmi, turisztikai stb. szempontokat mérlegelve közérdekű lakossági igényeket elégít ki, azaz alkotmányos feladatkörében jár el”.⁵ Az Alkotmánybíróság e határozatában megállapította azt is, hogy a közterület-használati díj rendeleti meghatározása nem azonosítható az önkormányzat hatósági ármegállapító jogkörével, valamint az önkormányzat a közterület-használati díj szabásakor tulajdonosi jogkörében jár el.

A közterület-használati díjhoz hasonlóan a parkolási díj mértékének megállapításakor az önkormányzat tulajdonosi érdekeit érvényesíti amellelt, hogy közhatalmi kötelezettségét is érvényesíti közterület védelmi, közlekedésbiztonsági és parkolásgazdálkodási összefüggésben. A parkolási díj megállapításkor ugyanakkor szintén nem állítható az, hogy az önkormányzat közhatalmat gyakorolna, hanem ilyen esetben is tulajdonosi jogaival él. Így a parkolás, mint közszolgáltatás igénybevételeivel nem közjogi jogviszony, hanem polgári jogviszony fog keletkezni. A közszolgáltatások ugyanis polgári jogviszonyban teljesülnek. E megállapítás tűnik ki az Alkotmánybíróság 267/B/1999. számú határozatából, mely határozatra hivatkozva e megállapítást a Legfelsőbb Bíróság is osztotta a 2/2005. számú Közigazgatási és Polgári jogegységi határozatában. A jogegységi határozat az Alkotmánybíróság határozata alapján kimondta azt is, hogy a jogviszony jellegét az sem érinti, ha a fizetési kötelezettség elmulasztásához pótdíjfizetési kötelezettség fűződik. E pótdíjfizetési kötelezettség ugyanis egy szerződésszegő magatartás szankciója.

A parkolással, mint közszolgáltatás igénybevételeivel a közszolgáltatás nyújtója és igénybevevője között a polgári jogviszony keretén belül egy szerződéses viszony jön létre, mégpedig a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 216. § (1) bekezdése alapján ráutaló magtartással. A várakozóhely igénybe vevője tudomásul veszi, hogy a parkolóhelyen feltüntetett tájékoztatás szerint díjfizetésre köteles, és amennyiben fizetési kötelezettségét elmulasztja, a tájékoztatás szerint pótdíjfizetéssel tartozik. Ezzel kapcsolatban hivatkozható az Alkotmánybíróság 724/B/1998. számú határozata, melyben egy szerződéses jogviszonnyal, nevezetesen a közüzemi szerződéssel – mely esetében szintén közszolgáltatás igénybevétele történik – kapcsolatban kimondta, hogy a szolgáltató sem kötelezhető ilyen szerződés keretében a szerződésszegő magtartás elviselésére.⁶

Ezen szerződéses viszonyban így az önkormányzat a várakozásért történő díj, illetve pótdíj meghatározása során a Ptk. 226. § (1) bekezdésén is alapuló azon jogával él, mely szerint a szerződés tartalmát jogszabály is meghatározhatja. A Ptk. 685. § a) pontja értelmében ugyanis a Ptk. alkalmazásában az önkormányzati rendelet törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között jogszabálynak minősül. Mivel az önkormányzat a már megjelölt törvényi rendelkezések szerint a várakozá-

⁵ Az Alkotmánybíróság 46/B/1996. számú határozata (ABH 1996.755.).

⁶ ABH 2000.921.

sért díj, illetve pótdíj fizetését rendelheti el önkormányzati rendeletben, az a szerződés tartalmát meghatározó jogszabálynak minősül. A szerződésnek a jogszabály által meghatározott eleme viszont a bíróság előtti eljárásban sem a felek, sem a bíróság által nem vitatható, mivel az önkormányzati rendelet, mint jogszabály kontrollja az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Meg kell jegyezni, hogy a hivatkozott jogszabályi rendelkezések folytán az önkormányzatnak egyebekben joga van a parkolási jogviszony más elemeit is meghatározni.

A közterületen történő várakozás szerződéses polgári jogviszonyként való minősítése folytán felmerül még az a kérdés, hogy a közterület várakozási célú használata során akkor is létre jön-e szerződéses kapcsolat, ha az önkormányzat nem rendeli el díj, illetve pótdíj szedését. Az önkormányzatnak – mint arra már a tanulmány utalt – mérlegelési jogköre van abban, hogy elrendeli-e a díj, illetve pótdíj szedését.

A közterületen történő várakozás (parkolás) esetén a már kifejtettek szerint egy közszolgáltatás nyújtása és annak igénybe vétele valósul meg egy polgári jogviszony keretében. Mivel tehát egy szolgáltatás nyújtásáról és annak igénybevételéről van szó, ennek folytán egy kétpólusú jogviszony fog létrejönni, azaz egy szerződés, még akkor is, ha díj fizetése nem kötelező. A közterület várakozási célú igénybevétele során ugyanis nem csak a díjfizetés előírása merülhet fel, hanem a várakozással kapcsolatos egyéb kötelezettségek előírása, mint például az, hogy az adott helyen csak meghatározott ideig, illetve meghatározott módon lehet várakozni. Így a parkolással mindig szerződéses jogviszony keletkezik, függetlenül attól, hogy kell-e díjat fizetni vagy sem. A szerződés tehát lehet visszerthes és ingyenes is.

A parkolási jogviszony minősítésével kapcsolatban utalni kell arra, hogy a korábbi szabályozás miatt ugyanakkor voltak olyan elemek, melyek a jogviszony közjogi jellege felé hatottak. Egy ilyen elem volt a Kkt.-nak 2001. január 1. napja és 2006. február 3. napja között hatályos 48. § (5) bekezdése, mely fizetés elmulasztása esetére a díjak, pótdíjak adók módjára történő behajtását rendelte el. A Kkt. e bekezdését a 2006. évi IX. törvény 17. §-a módosította akként, hogy az adók módjára történő behajtás alól kivételként határozta meg a várakozóhelyen szedett díj és pótdíj behajtását.

Egy követelés adók módjára történő behajthatósága viszont a jogviszony közjogi jellegére utal. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 4. § (2) bekezdés értelmében a végrehajtás és az ezzel összefüggő nyilvántartás tekintetében e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azokra a köztartozásokra, továbbá igazgatási és bírósági szolgáltatás díjaira, amelyekre törvény az adók módjára való behajtást rendeli el (adók módjára behajtandó köztartozás). Az Art. 145. § (1) bekezdés c) pont és a 161. § (2) és (3) bekezdés értelmében az adóigazgatási eljárásban végrehajtható okirat: a behajtási eljárás során a behajtást kérő megkeresése. A megkeresésben fel kell tüntetni (egyebek mellett) a behajtást kérő és a fizetésre kötelezett azonosításához szükséges adatokat, a fizetési kötelezettséget elrendelő határozat számát, jogerőre emelkedésének időpontját, a teljesítési

határidőt, a tartozás összegét, valamint annak a jogszabálynak a pontos megjelölését, amely az adók módjára való behajtást lehetővé teszi.

Az adók módjára történő behajtás tipikusan közjogi jogviszonyokban merül fel, mely behajtás lehetősége parkolási jogviszony közjogi jellegét hangsúlyozná. A parkolási díj ily módon történő behajtását a jogszabályi módosítás eltörölte, így a jogviszony polgári jellegét már e körülmény sem gyengíti.

Az adók módjára történő behajtással kapcsolatban azonban azt meg kell jegyezni, hogy annak lehetővé tétele jogszabályi ellentmondásokat is előidézett. Az adók módjára történő behajtás esetén a végrehajtás az Art. már hivatkozott 4. § (2) bekezdése szerint közigazgatási végrehajtás keretein belül, annak szabályai szerint történik. Az adók módjára történő behajtáshoz pedig szükséges a fizetési kötelezettséget megállapító határozat. A Legfelsőbb Bíróság 2/2005. számú Közigazgatási Polgári jogegységi határozata ilyen fizetési kötelezettséget megállapító határozatnak tekintette a bírósági határozatot is. Ugyanakkor a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 14. §-a akként rendelkezik, hogy a bírósági határozatok végrehajtását a bíróság rendeli el. Ez pedig kizárja azon lehetőséget, hogy a bírósági határozatban megszabott fizetési kötelezettséget adók módjára lehessen behajtani. Így a korábban hatályban volt jogszabályokhoz képest vitatható a jogegységi határozat azon megállapítása, hogy a bírósági határozatban megállapított tartozás összegét adók módjára kellene behajtani. Azáltal ugyanis, hogy a bíróság által megállapított fizetési kötelezettség végrehajtása kikerül a bírósági végrehajtás, így az igazságszolgáltatás keretei közül, sérül az Alkotmány 45. § (1) bekezdésében szabályozott alkotmányos elv, mely szerint az igazságszolgáltatást a bíróságok végzik. A korábbi szabályozás módosításával azonban a jogszabályi kollízió és ellentmondás feloldásra került.

2. Miután a közúton történő várakozással (parkolással) keletkező jogviszonnyal kapcsolatban megállapítható, hogy az polgári jogviszony, ezen belül pedig egy szerződéses jogviszony, azt kell megvizsgálni, hogy beilleszthető-e a Ptk.-ban szabályozott valamely szerződés keretei közé.

A közúton történő várakozással létrejövő szerződés alapján a jármű vezetője a közterületet várakozási célból használhatja, melyért az önkormányzati rendeletben meghatározott esetben köteles díjat fizetni, míg a díjfizetés elmulasztása esetén pótdíjat is köteles megfizetni. A szerződés lényeges elemei ekként jelölhetőek meg.

Ezen szerződésnek a Ptk.-ban szabályozott szerződés valamelyikének alá történő beillesztésekor a bérleti szerződés, valamint a haszonkölcsön merül fel. Ezek ugyanis azon szerződések melyek egy dolog használatára irányulnak, mint ahogy a parkolási jogviszonyban a közút területét várakozással igénybe vevő személy a területet használhatja. A Ptk. 423. §-ában meghatározott bérleti szerződés alapján a bérlő a hasznok szedésének a jogát is átengedi,⁷ mely a parkolás esetében nem történik meg. Ennek következtében a parkolással nem keletkezik bérleti szerződés. A

⁷ *A Polgári Törvénykönyv magyarázata* 2. (Szerk.: Gellért György) KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004, 1675. p.

Ptk. 583. § (1) bekezdésében meghatározott haszonkölcsön pedig fogalmilag ingyenes szerződés, így a parkolás során létrejövő szerződés haszonkölcsönnek sem tekinthető, mivel a parkolással keletkező szerződés visszerthes és ingyenes is lehet. A kifejtettek szerint a parkolással keletkező szerződés a Ptk.-ban nevesített egyetlen szerződéshez sem sorolható be.

A parkolási szerződés az atipikus szerződések körébe sem sorolható. Az atipikus szerződést ugyanis többek között a külföldi gyakorlati és jogalkotási minták fontos szerepe, az európai jogfejlődésben a jogegységi törekvések léte, az írásbeliség gyakorlata és a hosszabb távú piaci kapcsolatok szabályozása jellemzi,⁸ mely jellemzők a parkolási szerződés estében nem találhatók meg.

Így a parkolással létrejövő szerződés a Ptk.-n kívüli, más jogszabály által szabályozott nevesítetlen (innominát) szerződések csoportjába sorolható. A létrejövő szerződés a közterület várakozási célból történő használatára irányuló szerződésnek, röviden parkolási szerződésnek nevezhető.

A parkolási szerződés egyik sajátos, de nem kötelező eleme lehet a pótdíj fizetésének kötelezettsége. A pótdíj megfizetésének előírása arra az estre történik, ha a díj fizetését elmulasztják. Ez alapján a pótdíj egy olyan kötelezettség, amely a szerződés teljesítésének elmaradása vagy nem szerződésszerű teljesítés esetére áll be, azaz a szerződésszegés szankciója.⁹ Így a pótdíj a kötbér jogintézményével mutat hasonlóságot, ugyanis a két jogintézmény tartalmilag ugyanazt jelenti. A pótdíj kötbérrel történő azonosításának fontos következménye van. A Kkt. 2006. december 22. napját megelőzően hatályos 15. § (5) bekezdése ugyanis nem tartalmazta azon rendelkezést, mely szerint a díj és pótdíj után késedelmi kamat nem követelhető. A Kkt. korábban tehát nem zárta ki a díj és pótdíj után a késedelmi kamat megítélhetőségét, mely alapján a 2006. december 22. napját megelőzően történt parkolások esetén felvetődhet a késedelmi kamat követelése. Amennyiben viszont a pótdíjat kötbérnek tekintjük, a Ptk. 246. § (1) bekezdése alapján utána nem jár kamat, így a módosítás hatályba lépése előtti parkolások esetén sem lenne érvényesíthető késedelmi kamat. A Ptk. 246. § (1) bekezdése alapján a kötbért csak írásban lehet érvényesen kikötni, mely rendelkezés is megvalósul azáltal, hogy a parkolási szerződés ezen elemét jogszabály, azaz írott forma tartalmazza.

3. Azon körülménynek, hogy a várakozással keletkező jogviszony egy polgári jogi szerződés, fontos következményei vannak.

Az egyik ilyen, hogy érvényesülnie kell a Ptk.-ban meghatározott alapelveknek. Ezek közül különös jelentősége van a Ptk. 4. § (1) bekezdésének, mely kimondja, hogy a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. Az együttműködési kötelezettség „a polgári jogviszonyok alanyainak egymással szembeni kölcsönös figyelmességével kapcsolatos minimum elvárást fejez ki. Elsősorban a jogszabályi rendelkezésekben nem részle-

⁸ PAPP TEKLA: *Atipikus szerződések*. Szeged, 2006, 6–7. p.

⁹ *A Polgári Törvénykönyv magyarázata* 2. 920. p.

tezett értesítési és tájékoztatási követelmények kapcsolódnak ehhez, feltéve, hogy vannak a jogviszonyban a tájékoztatást szükségessé tevő elemek. A Ptk. az együttműködés keretében általánosan érvényesülő elvként az adott helyzetben általában elvárható magatartás tanúsítását kívánja meg. Az elvárhatóság társadalmi elvárást fejez ki az adott magtartás vonatkozásában. A szervezetekkel szemben a gazdaság és a társadalom bármely területén magasabb az elvárhatóság mértéke, mint a természetes személyeknél.”¹⁰ Ezzel függ össze a Ptk. 277. § (4) bekezdése, mely szerint a felek a szerződés teljesítésében együttműködésre kötelesek. A kötelezettnek a szerződés teljesítése érdekében úgy kell eljárnia, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, a jogosultnak pedig ugyanilyen módon elő kell segítenie a teljesítést. Így ide tartozik az is, hogy a ésszerű időn belül kell felhívni a szolgáltatás igénybe vevőjét a parkolási díj- és pótdíjtartozás megfizetésére. Ezen elvekkel kapcsolatban állapította meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése az OBH 1495/2006. számú ügyben, hogy a „parkolási társaságok eljárása a polgári jogviszony alanyainak egyenlőségére és együttműködésére vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel és társadalmi elvárásokkal nem áll összhangban”.¹¹

Másik fontos következmény, hogy a parkolási díj és pótdíj bírósági úton érvényesíthető. A polgári jogviszonyból eredő igények érvényesítése a Ptk. 7. § (1) bekezdése értelmében bírósági útra tartozik, amennyiben nincs olyan törvényi rendelkezés, amely másképp rendelkezne. A parkolási díj igény pedig a kifejtettek szerint polgári jogviszonyból származik, nincs olyan törvényi rendelkezés, mely a bírósági utat elvonná.

A polgári jogi szerződés további következménye, hogy a parkolási díj kötelezettjének a szerződéses kapcsolatban lévő személyt kell tekinteni, valamint hogy alkalmazható a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 36. § (2) bekezdésében szabályozott különös illetékességi ok, melyekről a következő fejezetekben lesz részletesebben szó.

III. A parkolási díj iránti igény jogosultja

I. A Pp. 3. § (1) bekezdése szerint polgári jogvita elbírálására irányuló kérelmet csak a vitában érdekelt fél terjeszthet elő, mely megalapozza azt, hogy a polgári peres illetve nem peres eljárást indító félnek anyagi jogi legitimációval kell rendelkezni. Ezért felvetődik azon kérdés, hogy ki minősül a parkolási szerződéssel létrejövő jogviszonyban a parkolási díj iránti igény jogosultjának, ki az, aki a parkolási díjat bíróság előtt érvényesítheti.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdés értelmében a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében (egyebek mellett) a helyi közutak és közterületek

¹⁰ KERTÉSZNÉ DR. PRINCZINGER MÁRTA: A parkolási díj iránti igények behajtásával kapcsolatos perek egyes jogalkalmazási kérdései. Bírósági Döntések Tára, 2006/2. szám, 62. p.

¹¹ Jelentés 6. p. <http://www.obh.hu/allam/index.htm>

fenntartása. A Kkt. 33. § (1) bekezdés c) pontja pedig akként rendelkezik, hogy a helyi közutak tekintetében a közút kezelőjének a helyi önkormányzat minősül. Ezek mellett az Ötv. 79. § (1) bekezdése értelmében a helyi közutak a helyi önkormányzat tulajdonába – mint forgalomképtelen törzsvagyon – tartozik. A közúti igazgatásról szóló 19/1994. (V. 31.) KHVM rendelet 8. § (2) bekezdése szerint a díjat és a pótdíjat a közút kezelőjéhez kell befizetni. Ezek alapján a parkolási díj jogosultjának elsődlegesen a helyi önkormányzat minősül.

A Kkt. 9/B. § (2) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az önkormányzat a törzsvagyonának részét képező közutak és műtárgyaik működtetése céljából önkormányzati intézményt, vagy saját többségi részesedésével e célra gazdálkodó szervezetet alapítson, vagy a működtetést koncesszióba adja. Ez a jogszabályi rendelkezés az önkormányzatok részére megengedi, hogy a parkolóhelyek működtetésével és a díjak beszedésével kapcsolatos jogok gyakorlását az általuk alapított intézményekre, többségi részesedésű gazdálkodó szervezetekre (parkolási társaságok) átruházzák. Ezzel tulajdonképpen a kezelői jogok átruházása történik meg, mely folytán az önkormányzati intézmények és az önkormányzati többségi részesedésű gazdálkodó szervezetek a saját nevükben jogosultak a parkolási díj iránti igény érvényesítésére. Erre az álláspontra helyezkedett a Legfelsőbb Bíróság 2/2005. Polgári és Közigazgatási jogegységi határozata, amikor kimondta, hogy „az önkormányzat által alapított intézmény, illetve gazdasági társaság az önkormányzati rendeleten alapuló parkolási díj (pótdíj) iránti követelését bírósági úton érvényesítheti”.

A koncesszióba adás esetén a Kkt. 9/C. § (1) bekezdése jogosítja fel a koncessziós társaságot arra, hogy az általa üzemeltetett közutak használóitól díjat szedjen, mely alapján a koncessziós társaságot is a saját nevében érvényesítheti a parkolási díj iránti igényt. A koncesszióba adással kapcsolatban fontos kiemelni, hogy arra csak a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvényben szabályozott pályázati eljárással kerülhet sor, és a Kkt. 9/B. § (6) bekezdése értelmében a koncessziós társaságnak részvénytársaságként kell megalakulnia. Így a parkolási díjat jogszerűen csak azon koncessziós társaság igényelheti a saját nevében, mely részvénytársaságként alakul és működik, valamint a törvényben meghatározott koncessziós pályázat során szerezte meg a jogot a közút üzemeltetésére. Ennek hiányában hiányzik az anyagi jogi legitimációja a parkolási díj vonatkozásában, mely miatt a bírósági eljárás során elöterjesztett keresetét el kell utasítani.

Mindezek mellett nem koncessziós társaságként vagy nem önkormányzatit többségi részesedéssel működő gazdálkodó szervezet is lehet jogosultja a parkolási díj iránti igénynek. A Kkt. 2001. december 31. napjáig hatályban volt 9/B. § (3) bekezdése korábban ugyanis arra is lehetőséget adott, hogy az önkormányzat a közutak és műtárgyaik felújításával, karbantartásával és az üzemeltetésével kapcsolatos feladataikat átengedjék, és ezek a feladatok nem minősülnek koncesszióköteles tevékenységnek, feltéve, ha a működtetés nem jár együtt létesítéssel vagy fejlesztéssel. Ez estben ugyanis koncessziós szerződést kellett kötni. A Kkt. e rendelkezését a 2001. évi CIX. törvény 26. § (1) bekezdése 2002. január 1. napjától hatá-

lyon kívül helyezte, azaz ezen időpontot követően koncessziós szerződésen kívüli átengedésnek nincs helye, azonban a 2002. január 1. napját megelőzően a korábban hatályban volt szabályok alapján jogosítványhoz jutott nem koncessziós társaságként vagy nem önkormányzati többségi részesedéssel működő parkolási társaságok a szerződésük fennállása alatt a jogosítványaikat gyakorolhatják, ugyanis ezen már fennálló szerződések létét a módosítás nem érintette.¹² (Jelenleg ilyen szerződések már nem köthetők érvényesen.) Ezen gazdálkodó szervezetek anyagi jogi legitimitációját az önkormányzattal kötött „átengedési” szerződések biztosítják. Az ilyen szerződésekkel kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy azok érvényesnek csak abban az esetben tekinthetők, ha a működtetés létesítéssel és fejlesztéssel nem járnak együtt, ellenkező esetben a szerződés jogszabályba ütközik és így a Ptk. 200. § (2) bekezdése értelmében semmis. Emiatt pedig a parkolási díjat nem követelheti, ugyanis érvénytelen szerződésre nem lehet jogosultságot alapítani.

A parkolási díj jogosultja a kifejtettek szerint tehát lehet maga az önkormányzat, önkormányzati intézmény, az önkormányzat többségi részesedésével alapított gazdálkodó szervezet, koncessziós társaság, valamint 2002. január 1. napját megelőzően kötött szerződés alapján egyéb gazdálkodó szervezet is.

2. A parkolási díj iránti igényrel kapcsolatban előfordul a gyakorlatban, hogy a fenti jogosultak a parkolási díj iránti követelést engedményezik. Ezzel kapcsolatban felmerül az a kérdés, hogy amennyiben az engedményezési szerződés valamilyen okból érvénytelen, az engedményes javára megítélhető-e a parkolási díj, illetve pótdíj vagy a keresetét el kell utasítani.

A Legfelsőbb Bíróság az EBH 2003/868. számon közzétett elvi döntésében arra az álláspontra helyezkedett, hogy az engedményező nem hivatkozhat az engedményező és az engedményes jogviszonyát érintő kifogásra, az engedményezési szerződés esetleges érvénytelensége ugyanis az adós fizetési kötelezettségét nem befolyásolja. Az engedményezési szerződés érvénytelenségének megállapításáig a kötelezettnek az engedményes felé kell teljesítenie. Erre hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság a Pfv.IV.20.500/2006/7. számú ítéletében is. Ez az álláspont azonban vitatható.

A Ptk. 234. § (1) bekezdése szerint a semmis szerződés érvénytelenségére – ha a törvény kivételt nem tesz – bárki határidő nélkül hivatkozhat. Az engedményezési szerződés esetében a törvény ilyen kivételt nem tartalmaz, így érvényesülnie kell a Ptk. hivatkozott rendelkezésének. Ez alapján a kötelezettnek joga van hivatkozni az engedményezési szerződés érvénytelenségére. A Legfelsőbb Bíróságnak a Bírósági Határozatokban 1996/380. számon közzétett eseti döntéséből is az tűnik ki, hogy az engedményezési szerződés érvénytelenségére a kötelezett is hivatkozhat. Ezen túlmenően a semmisséget a bíróság is hivatalból veheti figyelembe, arra nem is kell külön hivatkozni, a Ptk. 234. § (1) bekezdése szerint a semmisség megállapításához nincs szükség külön eljárásra. Ezt az álláspontot fejtette ki a Legfelsőbb

¹² Erre mutatott rá a Legfelsőbb Bíróság a Pfv.E.20.339/2005/2. számú végzésében, valamint a Pfv.IV.20.500/2006/7. számú ítéletében.

Bíróság Polgári Kollégiuma is, melyet azzal indokolt, hogy a Pp. 213. § (1) bekezdése és a Pp. 215. § összevetéséből az állapítható meg, hogy a bíróság az ítéletében az egyes kereseti kérelmek felől dönt, és ha a kereseti kérelmet bármely okból alaptalannak találja, elutasítja a keresetet. Ebből pedig az következik, hogy ha egy szerződés alapján marasztalásra irányuló kereseti kérelem elbírálása során a bíróság olyan ok fennállását állapítja meg, mely miatt a szerződés érvénytelen, az érvényesített anyagi jog hiányában a marasztalásra irányuló keresetet el kell utasítani, még akkor is, ha a semmisségi okra egyik fél sem hivatkozott. A Legfelsőbb Bíróság e kollégiumi véleményében kifejtette, hogy a Pp. 3. § (2) bekezdése csak azt zárja ki, hogy a bíróság a felek anyagi jogával rendelkezzen, azt azonban nem, hogy a tényállás megállapítása során olyan körülményeket is figyelembe vegyen, amelyekre a felek nem hivatkoztak. A Pp. 164. § (2) bekezdését sem sérti meg a bíróság, ha a tényállás megállapítása során a fél kérelmére elrendelt bizonyítás alapján olyan tényeket vesz figyelembe, melyekre a fél nem hivatkozott, így a semmisségi ok fennállását is a tényállás részévé teheti a felek hivatkozása nélkül is.¹³

Mindezek alapján az engedményezési szerződés érvénytelenségére való hivatkozás lehetőségét el kell fogadni, sőt a semmisségi okot a bíróság is figyelembe veheti, mely következtében az engedményes részére a parkolási díj, illetve pótdíj abban az esetben ítélt meg, az engedményezési szerződés érvényes. A semmis szerződéshez – mint ahogy a kollégiumi vélemény is fogalmaz – nem fűződik a Ptk. 198. § (1) bekezdésében meghatározott jogkövetkezmény, azaz nem keletkezik kötelezettség szolgáltatás teljesítésére, illetve jogosultság a szolgáltatás követelésére.

3. A parkolási díj iránti igény érvényesítésével kapcsolatos perekben előfordult az is, hogy az alperesek vitatták a felperes jogképességét, illetve azt, hogy a per megindítására nem volt jogosult, mivel hiányzott az eljárásjogi legitimációja.¹⁴

A parkolási díj iránti igény érvényesítése iránti perekre nézve semmilyen jogszabály nem határozza meg, hogy a perindításra csak milyen személyi kör jogosult, így nem alkalmazható a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja, mely következtében a jogképességgel rendelkező felperes által előterjesztett keresetet érdemben kell elbírálni, a keresetlevél érdemi vizsgálat nélkül nem utasítható el, illetve a per nem szüntethető meg. A Pp. e rendelkezése ugyanis pergátló körülményként az eljárásjogi értelemben vett perbeli legitimáció hiányát határozza meg, nem pedig az anyagi jogi értelemben vett perbeli legitimáció – azaz, hogy a felperest megilletheti-e az anyagi jog alapján a követelés – hiányát.

A perbeli jogképességet, mely a Pp. 130. § (1) bekezdés e) pontja pergátló körülmény, az egyes ügyekben a felperes vonatkozásában, a felperesre irányadó jog-

¹³ A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának véleménye a Bírósági Határozatok 2005. évi 9. számában került közzétételre.

¹⁴ Lásd például a Legfelsőbb Bíróság Pfv.E.21.527/2005/2. számú és Pfv.E.21.356/2005/2. számú végzését.

szabályi rendelkezések alapján kell megvizsgálni, és ez alapján lehet dönteni keresetlélvél idézés kibocsátása nélküli elutasításáról, illetve a per megszüntetéséről.

4. A parkolási díj iránti igény jogosultjával lesz kapcsolatban az, hogy a Pp. 36. § (2) bekezdésében meghatározott vagylagos illetékességi ok megalapozhatja-e a bíróság illetékességét.

A Pp. e rendelkezése szerint a gazdálkodó szervezet által tevékenysége körében kötött ügyletből eredő követelés iránti pert az ügyletkötés vagy a teljesítés helyének bírósága előtt is meg lehet indítani. A parkolással keletkező szerződéses jogviszony egyik oldalról a parkolóhely üzemeltetőjével jön létre, akinek a tevékenysége a parkolóhely üzemeltetésével kapcsolatos. A gazdálkodó szervezet meghatározására a Pp. 396. §-ának utaló rendelkezése folytán a Ptk. 685. § c) pontja az irányadó. A parkolási díj III.1. pontjában meghatározott jogosultjai a gazdálkodó szervezet e meghatározásába beilleszthetők, így a parkolással keletkező szerződésből eredő díj, illetve pótdíj iránti követelés, mint a tevékenysége körében kötött ügyletből eredő követelés az ügyletkötés helye, azaz a parkolás helye szerint illetékes bíróság előtt is megindítható. Ezt mondta ki a Legfelsőbb Bíróság is a 2/2005. Polgári és Közigazgatási jogegységi határozatában. A jogegységi határozat ugyan kifejezetten az önkormányzat által alapított intézményről, illetve gazdasági társaságról szól, azonban a gazdálkodó szervezet meghatározására tekintettel a parkolási díj valamennyi jogosultja esetében alkalmazható a vagylagos illetékességi szabály. Ezen illetékességi szabály szerint az eljárás a parkolóhelyet üzemeltető gazdálkodó szervezet székhelye szerint illetékes bíróság előtt is megindítható, ha az eltér a parkolás helyétől, mivel a Ptk. 292. § (1) bekezdése szerint a pénztartozás teljesítésének helye – ha jogszabály kivételt nem tesz – a jogosult lakóhelye, illetőleg székhelye.

IV. A parkolási díjtartozás kötelezettje

1. A parkolási díj iránti igény érvényesítésével kapcsolatban a jogosulti oldal vizsgálatát követően azt kell megnézni, hogy a jogviszony másik oldalán ki áll, ki lesz a parkolási díj kötelezettje, akitől a díj, illetve pótdíj követelhető, behajtható.

A tanulmány II. pontjában írtak szerint a parkolással polgári jogviszony, azon belül egy szerződéses kapcsolat jön létre. Így a parkolóhely üzemeltetőjével szemben álló fél személyét a szerződéses viszony alapján kell megállapítani.

A bírói gyakorlat korábban ezzel ellentétben a tulajdonjog szabályaiból indult ki. Arra hivatkozott, hogy a tulajdonost a Ptk. 98. §-a értelmében megilleti a birtoklás joga és a birtokvédelem, míg a Ptk. 99. §-a alapján a használat és a hasznok szedésének joga, mellyel összefüggésben viseli a dologgal járó terheket és a dologban beállott azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit sem lehet kötelezni. A teher és kárveszély viselésének kötelezettsége a tulajdonjog részjogosítványát képező használat és hasznok szedésének jogához kapcsolódik. A teherviselési kötelezett-

ség mindazokra a terhekre fennáll, amelyek viselésére jogszabály, vagy szerződés mást nem kötelez. A közterület közlekedési célú használatára az alperes tulajdonában álló, általa üzemben tartott gépkocsival került sor. Ezért a díj (pótdíj) megfizetésére a felperesi szolgáltatás igénybevételével létrejött jogviszonyban a tényleges használó (aki lehet a tulajdonos, üzemben tartó vagy a járművet más jogcímen használó) köteles, de a ki nem fizetett díjért az üzemben tartó a 98/1988. (XII. 20.) MT rendelet 15. §-ának (1) bekezdése értelmében felel. Ez a megítélés tűnik ki a Legfelsőbb Bíróság Pfv.IX.20.540/2004. számú határozatából, mely elvi határozatként is közzétételre került EBH 2004/1/1028. számon.¹⁵ Ez a jogértelmezés ellentmondásos, ugyanis annak ellenére, hogy a parkolási jogviszonyt a tulajdonjog köré helyezi el, a tényleges használó általi szolgáltatás igénybevételét is megemlíti, érzékelve a szerződéses jogviszony létét, melyet azonban nem tart meghatározónak.

Emellett a Legfelsőbb Bíróság egy későbbi határozatában lehetőséget látott arra is, hogy a gépjármű tulajdonosa és tényleges használója között létrejött – és a járműnyilvántartásban nem szereplő – szerződés rendelkezései alapján a parkolási pótdíj megfizetésére a tulajdonost és a tényleges használót a bíróság egyetemlegesen kötelezze.¹⁶ A határozat azonban az egyetemleges jogviszony semmilyen indokát nem adta, ugyanakkor ezen megállapítás a szerződéses viszony létének határozottabb figyelembe vételét jelenti.

2. Ezzel a korábbi bírói gyakorlatban megjelenő jogértelmezéssel szakított a Legfelsőbb Bíróság az egyik ítélkező tanácsa kezdeményezésére meghozott 2/2006. számú Polgári jogegységi határozatával, amelyben a jogviszony szerződési minőségének alapulvételével kimondta, hogy a parkolási szolgáltatást igénybe vevő szerződő fél, vagyis a gépjárművet ténylegesen használó személy köteles a parkolási díj, illetve pótdíj megfizetésére. A Legfelsőbb Bíróság a jogegységi határozat indokolásában megállapította, hogy a gépjárművet ténylegesen használó, az azzal várakozó személy által meg nem fizetett parkolási díj, illetve parkolási pótdíj kötelmi jellegű pénzkövetelés, amely a kötelelem alanyainak akarata alapján, attól függetlenül jön létre. E kötelmi jellegű követelés nem tekinthető a Ptk. 99. §-ában szabályozott, a gépjárművel, mint dologgal szükségképpen együtt járó tehernek. Dologgal járó terheknek ugyanis csak azok a kötelezettségek tekinthetők, amelyek magával a dolog tulajdonjogával járnak együtt. (Ilyen gépjárművel kapcsolatos „teher” – amelynek viselésére így a tulajdonos köteles – pl. a gépjárműadó, a kötelező felelősségbiztosítás díja.) Kötelmi jogi kötelezettség vállalásból származó igény (tehát a szerződéses ellenérték megfizetésére vonatkozó igény) nem vonható a dologgal járó teher fogalmi körébe, ezért a gépjármű tényleges használója által meg nem fizetett parkolási díj (pótdíj) megfizetése a gépjármű tulajdonosától önmagában a tulajdonjogára hivatkozással, a Ptk. 99. §-a alapján nem követelhető.

¹⁵ Ehhez fűződő további eseti döntések. Legfelsőbb Bíróság Pfv.E.21.829/2004/1., Pfv.E.20.339/2005/2. számú határozata.

¹⁶ Legfelsőbb Bíróság Pfv.E.22.345/2005/2. számú határozata.

A jogegységi határozat helyeselhetően a parkolási jogviszonyra nézve kizárta az elvi határozatban is hivatkozott 89/1988. (XII. 20.) MT rendelet 25. § (1) bekezdésének alkalmazhatóságát, mely jogszabályi rendelkezés szerint a járművek jogszerű használatáért, valamint az üzem-, forgalombiztonsági és környezetvédelmi követelményeknek megfelelő műszaki állapotáért az üzemben tartó felelős. Ezen rendelet személyi hatálya [1. § (1) bekezdés] azonban Kkt. 48. § (2) bekezdésének felhatalmazása szabta keretre tekintettel csak a rendeletben meghatározott közúti közlekedési szolgáltatást végzőkre, illetve csak az ilyen szolgáltatást végző közúti járművek üzemeltetőire terjed ki. Az rendelet 25. § (1) bekezdésének felelősségi szabálya nem értelmezhető akként, hogy minden közúti gépjármű üzemeltetőjára nézve és a gépjármű bármilyen használata esetére állapítana meg üzemeltetői felelősséget. Ez tehát nem tekinthető olyan jogszabályhelynek, amely a rendelet személyi és tárgyi hatályát meghaladó általános érvénnyel és a gépjármű tényleges használójának a személyére tekintet nélkül megalapozná az üzemeltető (tulajdonos) felelősségét a meg nem fizetett parkolási díjért (pótdíjért).

A parkolás tényével keletkező szerződéses jogviszonyban összefoglalva a parkolási díj mint szerződéses ellenszolgáltatás megfizetésére a helyszínen a szerződő fél, vagyis a parkolási szolgáltatást ténylegesen igénybevevő személy köteles és ugyancsak ő tartozik utóbb is felelősséggel a meg nem fizetett parkolási díj, pótdíj megfizetéséért.

A gépjármű tényleges használatával kapcsolatban ugyanakkor a jogegységi határozat kimondta, hogy vélelem szól amellett, hogy a gépjárművet a parkoláskor ténylegesen az üzemeltető – aki más személy megjelölésének a hiányában a gépjármű tulajdonosa – használta, vagyis ő a szolgáltatást igénybevevő szerződő fél, tekintettel arra, hogy az üzemeltetői minőség magában foglalja a gépjármű tényleges használatát. Ez vélelem nem törvényen alapul, hanem a józan ész és logika szabályain, mely folytán a gépjármű használatára vonatkozó vélelem az ún. természetes vélelem kategóriájába sorolható.¹⁷ E vélelem nélkül a parkolási díj iránti igényérvényesítés gyakorlatilag ellehetetlenülne, mivel a bizonyítási kötelezettség folytán a parkolási díj jogosultjának kellene bizonyítani, hogy ki a vele szerződő fél, a gépjármű tényleges használója. A tényleges használatot nem is tudná bizonyítani, mivel a részére megismerhető járműnyilvántartásból nem derül ki a gépjármű üzemeltetője és más személy közötti jogviszony, valamint kivitelezhetetlen, hogy minden egyes díjfizetést elmulasztó parkolásnál a gépjárművet ténylegesen használó személyt azonosítsanak.

Ez a vélelem azonban nem megdönthetetlen, a gépjármű üzemeltetőjének lehetősége van arra, hogy bizonyítsa, hogy a gépjárművet a parkoláskor ténylegesen más személy használta. Amennyiben kétséget kizáróan bizonyítja, hogy a gépjárművet nem ő használta, mentesül a fizetési kötelezettség alól. Előfordulhat ugyanis például, hogy a parkolásnak az időpontjában már nem ő minősült a gépjármű tulajdonosának, mert a gépjármű tulajdonjogát (illetve az üzemeltetői

¹⁷ FARKAS JÓZSEF – KENGyel MIKLÓS: *Bizonyítás a polgári perben*. KJK – KERSZÖV, Budapest, 2005, 83. p.

jogosultságot) már átruházta, ez a változás azonban még nem került átvezetésre a járműnyilvántartásban, vagy a gépjárművet bizonyítottan eltulajdonították, vagy a gépjármű használatát bérlet címén, vagy más jogcímen más személynek átengedte.

3. Mivel a parkolási jogviszony szerződéses viszony, a szerződéses kötelezettség teljesítéséért, azaz a parkolási díj, illetve pótdíj megfizetéséért az elsődleges felelősség mindig magát a szerződő felet, azaz a gépjármű tényleges használóját terheli. Jogszabály azonban másodlagosan (közvetlenül vagy mögöttesen) más személy felelősségét, helytállási kötelezettségét is megállapíthatja valamely szerződéses kötelezettség teljesítéséért. Így előfordulhat, hogy a parkolási díj, illetve pótdíj fizetését meghatározó önkormányzati rendelet azt mondja ki, hogy a díj, illetve pótdíj megfizetésére a gépjármű tulajdonosa (üzembentartója) köteles.¹⁸ Ilyen jogszabályi rendelkezés folytán a gépjármű használatára vonatkozó vélelem ún. törvényes vélelemmé válik, mivel azt jogszabály írja elő. Amennyiben a gépjármű tulajdonos (üzembentartó) fizetési kötelezettsége alól a jogszabály a kimentés lehetőségét nem biztosítja, a gépjármű tulajdonosa (üzembentartója) a tényleges használó megjelölésével nem mentesülhet a felelősség alól.¹⁹ Ezáltal a gépjármű használatára vonatkozó vélelem megdönthetetlen lesz.

A megdönthetetlen vélelem felállítása azonban a parkolással létrejövő jogviszony szerződéses jellegét elfedi, mert teljesen irreleváns lesz, hogy a parkolás idején ki használta a gépjárművet. Így a parkolási díj, illetve pótdíj fizetése tulajdonjogi jogviszonyhoz fog kötődni.

Az önkormányzati rendeletben ugyanakkor a megdönthetetlen vélelem felállítása alkotmányossági aggályokat is felvethet. A parkolási jogviszonyban az önkormányzat a parkolással létrejövő szerződés tartalmi elemeit határozza meg. A parkolással létrejövő jogviszonyt az Alkotmánybíróság is – mint ahogy már a tanulmány II. pontja utal rá – szerződéses jogviszonynak tekinti. A szerződési szabadságot az Alkotmánybíróság nem tekinti alkotmányos alapjognak, hanem alkotmányban biztosított jognak, így az korlátozható. A szerződési szabadság ugyanakkor a piacgazdaság egyik lényegi eleme. A szerződésekbe történő jogszabályi beavatkozásokra alkotmányos indok esetén kerülhet sor, a beavatkozás megengedhetőségét és határait az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének összefüggésében kell vizsgálni. Így a szerződési szabadságot korlátozó konkrét jogszabály is lehet alkotmányosértő, melynek megítélése során a szabályozás tárgyával összefüggő jogforrási szintre és a szabályozás tartalmára figyelemmel esetenként lehet állást foglalni.²⁰ A parkolási jogviszonyban a gépjármű tényleges használatára vonatkozó ellenbizonyítás lehetőségének kizárására ugyanakkor semmiféle alkotmányos indok nem hozható fel, az ellenbizonyítás lehetőségének kizárása a szerződési szabadság, mint

¹⁸ Ilyen szabály található például a jelenleg hatályos 19/2005. (IV. 12.) Főv. Kgy. Rendelet 41. § (2) bekezdésében.

¹⁹ Ezt mondta ki a Legfelsőbb Bíróság a 2/2006 számú Polgári Jogegységi határozatában.

²⁰ Lásd az Alkotmánybíróság 32/1991. (VI. 6.) számú, 43/1991. (VII. 12.) számú és 64/1993. (XII. 22.) számú határozatait.

a piacgazdaság egyik lényegi elemének szükségtelen és aránytalan korlátozása, így a korlátozás nem feleltethető meg az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlatnak.²¹ A helyes megoldás az lenne, ha az önkormányzati rendeletek lehetőséget biztosítanának a gépjármű tulajdonos (üzembentartója) számára a tényleges használó bizonyítására.

4. Egy gépjármű tulajdonosa, üzemeltetője lehet jogi személy is, valamint jogi személy is köthet olyan szerződést, mely alapján jogosult a gépjármű használatára. A használat során a gépjárművet nyilvánvalóan nem a jogi személy, hanem természetes személy vezeti, így felmerül az a kérdés, hogy amennyiben egy gépjármű használatára jogi személy jogosult, a parkolással keletkező szerződéses viszony a jogi személy vagy a gépjármű vezetője között áll fenn.

Ennek eldöntéséhez azt kell megvizsgálni, hogy a gépjármű használata kinek az érdekében történt. Amennyiben a gépjárművet vezető személy a jogi személy tevékenysége során, annak érdekében veszi igénybe a parkolási szolgáltatást, a gépjárművet vezető személy, mint a jogi személy képviselőjében jár el, a tényleges használat a jogi személy érdekében történik, így a parkolási jogviszonyban a parkolási szolgáltatást igénybe vevő fél a jogi személy lesz, tehát az köteles a díjat, illetve pótdíjat megfizetni. A vélelem amellett fog szólni, hogy a használat a jogi személy érdekében történik. Abban az esetben viszont, ha bizonyítható, hogy a gépjárművet vezető személy saját célja, érdekében vette igénybe a parkolási szolgáltatást, a díjat, illetve pótdíjat ő köteles megfizetni, ilyenkor ugyanis ő fog tényleges használónak minősülni. Igaz erre csak akkor kerülhet sor, ha az önkormányzati rendelet a díj, illetve pótdíj fizetését nem kizárólag a tulajdonos személyéhez köti.

V. A parkolási díj iránti igény érvényesítésének határideje

1. A parkolási díj iránti igény érvényesítésére 2006. december 22. napjáig sem a Kkt. sem más jogszabály nem írt elő külön határidőt. Mivel a parkolással szerződéses jogviszony keletkezik, az igény érvényesítésének határidejére a Ptk. 324. § (1) bekezdésében meghatározott általános elévülési határidő, azaz öt év volt az irányadó. E hosszú igényérvényesítési határidő azonban sérelmes volt a parkolási szolgáltatást igénybe vevő személyek számára. Voltak ugyanis olyan esetek, hogy a parkolási díj iránti igény érvényesítésére rövidebb az öt éves elévülési határidő lejártá előtt került sor.²² Ennek következtében a parkolási esemény után évekkel indított bírósági eljárásokban gyakorlatilag lehetetlen a parkolási szolgáltatást állítólagosan igénybe vevő gépjármű tulajdonos (üzembentartó) részére, hogy bizonyítsa a parkolási díj megfizetését. Az ugyanis „nem életszerű és elvárható körül-

²¹ Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) számú határozatában részletesen kifejtett tétel, mely utóbb az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejezésre jutott.

²² Ez derül ki az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének az OBH 1495/2006. számú ügyben készített jelentéséből.

mény, hogy a gépjármű-tulajdonosok (üzembentartók) évekre visszamenőleg öszszegyűjtsék és megőrizték a parkolási díj kifizetését igazoló bizonylatokat”.²³

A jogalkotó e helyzetet felismerve a 2006. évi CX. törvény 9. §-ával 2006. december 22-i hatállyal akként módosította a Kkt. 15. § (3) bekezdését, hogy a díj- és pótdíjfizetési kötelezettség egy év alatt évül el, valamint előírta azt is, hogy a közút kezelője vagy az általa megállapodás alapján megbízott gazdálkodó szervezet a létesített, illetőleg kijelölt várakozóhely jogosulatlan úthasználatának időpontjától 60 napos jogvesztő határidőn belül köteles postára adni a díj- vagy pótdíj felszólítást. A módosító törvény 34. § (2) bekezdése e változást úgy vezette be, hogy amennyiben a törvény hatálybalépéséig nem adták postára a felszólítást, ezt a törvény hatálybalépésétől számított 60 napon belül postára kell adni, mely határidő elmulasztása jogvesztéssel jár. Ezen túlmenően kimondja, hogy ha a törvény hatálybalépését megelőzően keletkezett pótdíjfizetési kötelezettség elévüléséből a törvény hatályba lépésének időpontjában még több mint egy év van hátra, a követelés a törvény hatályba lépésétől számított egy éven belül elévül.

A Kkt. módosítása az elévülési határidő lerövidítés mellett a fentiek szerint az igényérvényesítés határidejében egy jogvesztő határidőt is bevezetett. Ez alapján a parkolási díj iránti igény érvényesítése során az első lépésnek annak kell lennie, hogy a parkolás időpontjától számított 60 napon belül postára kell adni a felszólítást. A Kkt. csak a postára adást követeli meg, tehát nem szükséges a felszólítás tényleges átvétele. A felszólítás postára adásának megtörténte után lehet a parkolási díj- és pótdíj iránti igényt bírósági úton érvényesíteni. Amennyiben a felszólításnak a fenti határidőn belüli postára adása elmarad, az igény nem érvényesíthető bírósági úton.

A jogvesztő határidő előírása felveti azon kérdést, hogy annak elmulasztása esetén a bírósági úton történő érvényesíthetlenségről milyen határozattal kell dönten: végzéssel a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítani, illetve a fizetési meghagyást érdemi vizsgálat nélkül elutasítva (ezek elmaradása esetén a későbbiekben a pert megszüntetni) vagy a keresetet érdemben ítélettel elutasítani. A kérdést a Pp. 130. § (1) bekezdés c) és h) pontja vetheti fel, melyek szerint a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli (fizetési meghagyás esetén érdemi vizsgálat nélküli) elutasításának van helye, ha a pert más hatósági eljárásnak kell megelőznie, illetve külön jogszabály a keresetindításra határidőt állapít meg, ezt a felperes elmulasztja, és igazolási kérelmet sem terjeszt elő, vagy azt a bíróság elutasítja.

A parkolási díj iránti igény érvényesítése során a felszólítás postára adása a bírósági eljárást megelőző eljárás, azonban ez hatósági eljárásnak nem minősül, mivel a felszólítás postára adása a parkolási jogviszonyban szereplő egyik szerződő fél cselekménye, eljárása, nem pedig egy hatóságé. A Pp. 130. § (1) bekezdés c) pontja körébe csak a hatósági eljárás elmaradása vonható, szerződési viszony egyik felének eljárása nem, ezért a Pp. e rendelkezése nem alkalmazható a parkolási díj iránti igény bírósági érvényesítése során.

²³ KERTÉSZNÉ DR. PRINCZINGER MÁRTA: i. m. 62. p.

A 60 napos jogvesztő határidő a felszólítás postára adása vonatkozásában került előírásra a Kkt.-ban, nem pedig a kereset megindítására, így annak elmulasztása miatt nem alkalmazható a Pp. 130. § (1) bekezdés h) pontja. A kereset megindítására az elévülési határidő az irányadó, melynek elmulasztása miatt szintén nem alkalmazható a Pp. 130. § (1) bekezdés h) pontja, melyet a Legfelsőbb Bíróság 4/2003. számú Polgári jogegységi határozata ki is mondott.

Mindezek alapján a felszólításnak a parkolás időpontját követő 60 napon belül történő postára adásának elmulasztása esetén a parkolási díj, illetve pótdíj iránti igény érvényesítésére előterjesztett keresetet érdemben ítélettel kell elutasítani. A felszólítás 60 napon belül történő postára adása az igény érvényesítésének anyagi jogi előfeltétele.

2. A 60 napos jogvesztő határidő megtartottsága tekintetében felmerül az a kérdés, hogy az a felszólítás kinek a részére történő postára adása esetén minősül megtartottnak. A Kkt. módosított 15. § (3) bekezdése csak annyit ír elő, hogy a postára adás kötelezettsége kit terhel és milyen határidőn belül, azt már nem, hogy a felszólítást kinek a részére kell megküldeni. E kérdés eldöntésének akkor van jelentősége, ha a parkolási díj, illetve pótdíj iránti igény jogosultja a felszólítást a gépjármű járműnyilvántartás szerinti tulajdonosának (üzembentartójának) adja postára, és vele szemben is indítja meg a pert, de a per során a későbbiekben bebizonyosodik, hogy a gépjármű tulajdonosa más, a gépjárművet ténylegesen más használta, és így az igény e személlyel szemben lenne érvényesíthető. (Tehát ha az önkormányzati rendelet nem zárja ki a gépjármű tényleges használatának bizonyítását.) Ilyenkor az idő múlására figyelemmel a gépjármű tényleges tulajdonosa és tényleges használója részére a parkolástól számított 60 napos jogvesztő határidőn belül már nem adható postára a felszólítás, amely miatt az igény érvényesítésének feltétele hiányzik. A parkolási díj jogosultja számára a díj, illetve pótdíj követelés nem ítéltető meg, azt senkitől nem tudja behajtani.

Mivel a parkolási szolgáltatás igénybevételevel szerződéses kapcsolat jön létre, melyben a gépjármű tényleges használója a szerződő fél, aki vonatkozásában szól az a már ismertetett vélelem, hogy annak a gépjármű tulajdonosát (üzembentartóját) kell tekinteni. A parkolási díj iránti igény jogosultja a felszólítás küldésekor e vélelemből tud kiindulni, mivel a részére a gépjármű tulajdonosának (üzembentartójának) személyes adatai állhatnak rendelkezésére Kknyt. 19. § (1) bekezdés n) pontja alapján. Azért az nem várható el a parkolási díj, illetve pótdíj jogosultjától, hogy minden egyes díjfizetést elmulasztó gépjármű esetében a jogosult megbízottja, alkalmazottja, a parkolás helyszínén megvárja, hogy a tényleges használó viszszaérkezzen a gépjárműhöz, és ezen személyt akár a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 24. § (4)–(6) bekezdésében biztosított lehetőség alkalmazásával azonosítsa.

Mindezek alapján a Kkt. 15. § (3) bekezdését akként kell értelmezni, hogy a parkolási díj, illetve pótdíj iránti igény jogosultjának a felszólítást a gépjármű tulajdonosa (üzembentartója) részére kell postára adnia a 60 napos jogvesztő határ-

időn belül. Amennyiben a későbbiekben derül ki, hogy a tényleges használó más volt, azzal szemben az elévülés Ptk.-beli szabályait figyelembe véve érvényesíthető az igény.

Ezt az értelmezést kell arra tekintettel is elfogadni, hogy a Kknyt.-ben szabályozott járműnyilvántartás nem egy közhiteles nyilvántartás, ilyen jelleggel ugyanis a törvény azt nem határozza meg. A benne szereplő adatok változásának a járműnyilvántartásba történő bejegyzéséhez nem konstitutív hatály fűződik, az abban szereplő adatok csak a Kknyt. 33. § (1) bekezdésében és a 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet 76/A. § (4) bekezdésében írt bejelentési kötelezettség alapján szerepelnek. Abban az esetben, ha a bejelentési kötelezettséget elmulasztják, a járműnyilvántartásban nem a valóságnak megfelelő adatok vannak feltüntetve. Ezért ha a bejelentési kötelezettség elmulasztása esetén a valósággal nem egyező járműnyilvántartási adatok kizárnák a későbbi jogérvényesítést, egy szankció nélküli kötelezettségszegő magatartáshoz a kötelezett javára még kedvező joghatások is kapcsolódhatnak, amelynek biztosítása nem lehet a jog feladata

Így amennyiben a bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt nem a valóságnak megfelelő adatok birtokában a parkolási díj, illetve pótdíj iránti igény jogosultja nem a valóságnak megfelelő tulajdonos (üzembentartó) részére küld felszólítást, az nem zárja ki, hogy a későbbiekben a valós helyzetnek megfelelő személlyel szemben érvényesítse igényét.

Ugyanezek lehetnek irányadóak arra az estre is, ha a járműnyilvántartásban nem a valóságnak megfelelő lakóhely, székhely van feltüntetve.

Akkor viszont, ha a parkolási díj jogosultja, még a 60 napos határidőben tudomást szerez a helyes, valósággal egyező adatokról (valamely közhiteles nyilvántartásból, közokiratból vagy teljes bizonyító erejű magánokiratból), köteles a felszólítást ennek megfelelően postára adni.

Fontos megjegyezni, hogy felszólítást a gépjárműnek parkolási eseménykori tulajdonosának (üzembentartójának) a részére kell postára adni, akinek személyének a parkolási díj jogosultjának állhat rendelkezésére adat. A Kknyt. 19. § (1) bekezdés n) pontja alapján a parkolási díj jogosultja a járműnyilvántartásból igényelheti a tulajdonos (üzembentartó) nevét, illetve megnevezését, mely járműnyilvántartás a Kknyt. 2. § 2. pontja szerint tartalmazza az adatokba bekövetkezett változásokat is. Így a Kknyt. rendelkezései alapján a parkolási díj jogosultja a járműnyilvántartásból a gépjárműnek a parkolási eseménykori tulajdonosának (üzembentartójának) az adatait is megszerezheti.

VI. A parkolási díj iránti igényvel kapcsolatos bizonyítási kérdések

A Pp. 164. § (1) bekezdése meghatározza a bizonyítási kötelezettség általános szabályát, mely szerint a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valónak fogadja el. A parkolási díj, illetve pótdíj iránti igény érvényesítése során a felperes állítja,

hogy jogosult a parkolási díjra, illetve pótdíjra, így a jogosultsága megállapításához szükséges tényeket is neki kell bizonyítania.

1. A felperesnek az igénye érvényesítése során a bizonyítási kötelezettsége körében felmerül az, hogy a jogképességét bizonyítania kell. A Pp. 50. § (1) bekezdése szerint ugyanis a felek perbeli jogképességét, ha ez iránt kétség merül fel, a bíróság az eljárás bármely szakaszában hivatalból vizsgálja. Amennyiben a felperes jogképességét illetően kétség merül fel, a bíróság felhívására a felperesnek a jogképességét bizonyítania kell.

2. A felperesnek bizonyítania kell azt is, hogy a parkolási díj, illetve pótdíjat mi alapján érvényesítheti bíróság előtt, mely azt jelenti, hogy a felperes köteles benyújtani a bírósághoz a jogosultságát alátámasztó okiratokat. Ez a bizonyítási kötelezettség csak abban az esetben vetődik fel, ha a felperes nem önkormányzat, ugyanis az önkormányzatot a tanulmány III.1. pontjában kifejtettek szerint jogszabály alapján illeti meg a parkolási díj, illetve pótdíj. A díj, illetve pótdíj behajtására vonatkozó jogosultságot az önkormányzati intézmény és többségi önkormányzati részesedéssel alapított gazdálkodó szervezet, valamint a koncessziós társaság az alapító okirat becsatolásával igazolhatja. Ez azért szükséges, mert csak a közutak és műtárgyaik működtetése céljából létrehozott ilyen szervezetek lehetnek a parkolási díj, illetve pótdíj jogosultja, és e cél az alapító okiratról derül ki. Amennyiben a felperesként szereplő ilyen szervezeteket nem a fenti célra alapították, hiányzik az anyagi jogi legitimációjuk, melynek következménye a kereset elutasítása.

Abban az esetben, ha az üzemeltetéssel, működtetéssel kapcsolatos feladatokat az önkormányzat szerződéssel a fentiekén kívül másnak engedte át – figyelemmel a Kkt. 2002. január 1. napja előtt hatályban volt rendelkezéseire –, az anyagi jogi legitimáció igazolásához csatolni kell a 2002. január 1. napja előtt az arra jogosult önkormányzattal kötött átengedési szerződést, amely a parkolási díj, illetve pótdíj iránti igény keletkezésekor és az igény érvényesítésekor is hatályos.

Az engedményesként fellépő felperesnek, csatolni kell azon bizonyítékokat, melyek az engedményezés megtörténtét igazolhatják.

Ha az átengedési vagy engedményezési szerződéssel kapcsolatban olyan körülmény merül fel, mely e szerződések semmisségét vetik fel, a felperesnek kell bizonyítania, hogy a szerződés érvényes. A szerződésekkel kapcsolatos semmisségi ok figyelembe vételére a másik fél hivatkozás alapján, valamint hivatalból is sor kerülhet – a tanulmány III.2. pontjában részletezettek szerint –, és így ha a felperes az szerződések érvényességét állítja, őt terheli e vonatkozásban a bizonyítási kötelezettség.

3. A felperesnek bizonyítania kell azt is, hogy a gépjármű olyan helyen és időpontban várakozott, ahol és amikor a parkolási díj fizetése az önkormányzat rendelete szerint kötelező, valamint azt, hogy a keresetben meghatározott gépjármű várakozott a megadott helyen és időben. Ezen körülmények, pontosabban ezek hiányának

bizonyítása nem hárítható át az alperesre, akinek a fizetési kötelezettségét állítja a felperes. Ez ugyanis egyrészt a Pp. már hivatkozott 164. § (1) bekezdésében meghatározott bizonyítási kötelezettség meghatározásával lenne ellentét, másrészt a nemleges tényre vonatkozó bizonyítás még a fél jóhiszeműsége esetén is szinte lehetetlen, mivel az alperesnek adott esetben évekre visszamenőleg kellene bizonyítania, hogy a megjelölt helyen és időben nem vett igénybe parkolási szolgáltatást. A felperest tehát nem menti fel semmi azon kötelezettség alól, hogy neki kell az általa állított tényt bizonyítani.

A parkolási díj, illetve pótdíj iránti perekből ismert, hogy a felperes várakozóhelyet működtető által készített adatlapokkal és az annak alapját képező számítógépes rendszerben szereplő adatokkal kívánja bizonyítani, arra hivatkozva, hogy a számítógépes rendszer egy zárt rendszert alkot.

A bírói gyakorlat kezdetben e számítógépes rendszerben szereplő adatokat elegendőnek ítélte meg a parkolási esemény bizonyításához.²⁴ Azonban kizárólag önmagában e számítógépes rendszer adataira alapozott bizonyítottságtól a bírói gyakorlat kezd eltávolodni. A Legfelsőbb Bíróság Pfv.E.20.617/2006/2. számú határozatában szakértői vélemény alapján megállapította, hogy a számítógépes rendszer „első eleme (az adatrögzítés) nem volt zárt, mert az ellenőrök – fénykép vagy videófelvétel készítésének elmaradása miatt – utóbb kellően nem ellenőrizhető módon vihettek be kézi számítógépükkel adatokat” a bizonyítás alapjául szolgáló számítógépes rendszerbe. Erre hivatkozva mondta ki a Legfelsőbb Bíróság a Pfv.20.789/2006/8. számú ítéletében, hogy az „adatrögzítés önmagában nem alkalmas annak aggálytalan bizonyítására, hogy az alperes gépkocsijával az adatrögzítés szerinti helyen és időpontban díjfizetés nélkül várakozott.” A bíróság a parkolási esemény bizonyítására a számítógépes adatrögzítés mellett egyéb bizonyítékokat is szükségesnek talált volna a felperesi igény alátámasztására, így például tanúbizonyítás, fénykép vagy videófelvétel. Az adatrögzítéssel kapcsolatos kétségek tűnnek ki abból is, hogy egy folyamatban volt bírósági ügyben megállapított tényállás szerint ugyanazt a gépjárművet négy hónap alatt 24 alkalommal narancs, 8 alkalommal piros, 13 esetben barna, míg 8 esetben sárga színűként tüntettek fel, míg egy másik ügyben ugyanazon parkolási társaság 77 parkolóőre éveken keresztül 270 esetben azonosan és egyformán úgy határozott meg egy gépjárművet, hogy „honda, valamilyen honda”.²⁵ Az adatbevitel után a számítógépes rendszer csak a parkolóőr által alappal vagy alaptalanul rögzített adatokat őrzi meg, mely miatt szükséges egyéb bizonyíték beszerzése is. Egyebekben a számítógépes rendszert semmilyen jogszabály nem ruházza fel közhiteles jelleggel, így önmagában ezért sem lehet elegendő a parkolás megtörténtének bizonyítására.

Mindezekre figyelemmel a számítógépes rendszer adatai és az egyéb beszerzett bizonyítékok alapján, azok szabad mérlegelésével kell a bíróságnak döntenie arról, hogy a felperes által hivatkozott parkolási esemény megtörtént-e.

²⁴ Lásd például a Legfelsőbb Bíróság Pfv.E.21.560/2002/2. számú határozata.

²⁵ KERTÉSZNÉ DR. PRINCZINGER MÁRTA: i. m. 66. p.

4. A felperest terheli még azon tény bizonyítása, hogy a parkolás időpontjában az alperes volt a gépjármű tulajdonosa (üzembentartója). A gépjármű tényleges használata vonatkozásában vélelem szól amellett, hogy az a gépjármű tulajdonosa (üzembentartója), ugyanakkor vélelem esetén a vélelmező tény vonatkozásában áll fenn bizonyítási kötelezettség, így vélelmező tényként a gépjármű tulajdonosának (üzembentartójának) személyét a felperesnek bizonyítania kell.

E tényt a felperes a járműnyilvántartás adataival tudja igazolni, mely nyilvántartás nem közhiteles ugyan, de a gépjármű tulajdonosa a 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet 76/A. § (4) bekezdése szerint a gépjármű tulajdonjogában bekövetkezett változás bejelentését a változástól számított 15 napon belül, a régi tulajdonos a tulajdonjog változásáról készült okirat benyújtásával (megküldésével) köteles teljesíteni, mely következtében a nyilvántartásban foglaltakat a tulajdonjog bizonyítására el kell fogadni. Amennyiben az alperes hivatkozik arra, hogy a nyilvántartás nem felel meg a valóságnak, az alperesnek kell azt bizonyítania, hogy a gépjárművet a parkolási esemény előtt értékesítette. A tulajdonjog megváltozására vonatkozó alperesi állítás esetén a Pp. 164. § (1) bekezdése alapján az alperest terheli a bizonyítási kötelezettség.

Az alperest ezen túlmenően akkor terhelheti még a bizonyítási kötelezettség, ha a gépjármű tényleges használatára vonatkozó vélelmet kívánja megdönteni, de csak akkor, ha a vélelem megdöntésére a díjfizetést előíró önkormányzati rendelet szabályai lehetőséget adnak. A vélelmezett tény fenn nem állásának, illetve a tényállás valótlanságának a bizonyítása ugyanis az alperesre hárul. Az alperesnek azt kell bebizonyítania a fizetési kötelezettség alóli mentesüléshez, hogy a gépjárművet a parkolás idején ténylegesen más személy használta.

VII. Zárzó

A parkolással keletkező jogviszony, mint láttuk, számos kérdést, problémát vetett fel. Ezek megoldásának alapját a legelső kérdés, a jogviszony jellegének tisztázása. A parkolással keletkező jogviszonynak a polgári jogi szerződéses viszonyok közé történő besorolásán alapulva adható válsz a többi kérdésre, problémára. A parkolási jogviszonyból eredő igények érvényesítésére vonatkozó jogszabályok alkalmazásában felmerült nehézségeket ebből kiindulva a gyakorlatnak is sikerült megoldania, igaz kicsit hosszabb idő elteltével, mely alatt számos egymásnak ellentmondó bírósági döntés született. A főbb problémákkal kapcsolatban a joggyakorlat egysége érdekében kettő jogegységi határozat is megalkotásra került.

A parkolási jogviszonnyal kapcsolatos visszásságok megszüntetése érdekében jogszabályi változásokra is sor került, mely a jövőben a parkolási díj, illetve pótdíj iránti igényérvényesítési eljárás során a jogviszony alanyainak egyenjogúságát, mellérendeltségét hivatott jobban biztosítani, valamint azt, hogy kizárja a parkolási díj jogosultjának a visszaélésszerű joggyakorlását. A jogalkalmazónak ugyanakkor még egy jó ideig meg kell küzdenie a parkolás óta eltelt hosszabb idő utáni jogér-

vényesítés miatt gondokkal, mivel ezen igények érvényesítését a jogszabály nem zárta ki, csak a jogvesztő határidőn belüli felszólítás ezekre is történő alkalmazásával határidőhöz kötötte.

A jogalkalmazásra ugyanakkor még egy kihívás is vár, mégpedig az, hogy egyes önkormányzati rendeletek által a tényleges gépjárműhasználatra vonatkozó vélelmet megdönthetetlenné tevő szabályokat mennyiben tekinti alkotmányosnak, és az alkotmányosság biztosítása érdekében él-e a bíróság a törvény adta lehetőségeivel.

ANDRÁS TOLNA

DIE GERICHTLICHE GELTENDMACHUNG DER PARKENGEBÜHR

(Zusammenfassung)

Gemäß dem geänderte § 15 (3) Abs. der 1. Gesetz vom 1988 über der Verkehr hat der Verwalter der Verkehrsstraße die Gelegenheit, für das Parken auf der Verkehrsstraße eine Gebühr und ein Zuschlag erheben. Nachdem diese Regelung in Kraft getreten hatte, machten die Selbstveranstaltungen, als die Verwalter der Verkehrsstraße, solche verordnungen, die einem verpflichten, für das Parken auf der Verkehrsstraße zu zahlen. Während der Geltendmachung dieser Gebühr sind viele Probleme vorgekommen.

Die Studie handelt sich um diese Probleme und um ihre Lösungen. Erstens sucht die Studie das Merkmal des Rechtsverhältnisses, und stellt fest, daß das Rechtsverhältnis zivilrechtliche ist. Durch dem Parken kommt ein Vertrag zustande. Diese Feststellung ist der Grund der Lösung den anderen Problemen.

Die Studie beschäftigt sich mit der Frage, wer die Parteien der Vertrag sein kann, mit dem Zeitraum der Geltendmachung der Gebühr. Schließlich überblickt die Studie, was die Parteien in einem gerichtliche Verfahren beweisen müssen.

VÁRADI SZILVIA

Az Európai Unió bővítési mechanizmusa

Bevezetés

„Ha az európai országoknak sikerülne egyesíteniük 300–400 milliós lakosságukat, közös örökségük gyümölcseként olyan jólétet, dicsőséget és boldogságot érnének el, amelyet nem korlátozna semmiféle mezsgye, határ... Szükség van arra, hogy az európai család vagy legalább annak minél nagyobb része újrafarmálja kapcsolatait. Létre kell hoznunk valamiféle Európai Egyesült Államokat.”¹

E mondatok elhangzása óta több mint hatvan év telt el. Az „európai család”-ba tartozó országokként aposztrofálható államok egy része ez idő alatt az Európai Unió keretein belül fonta szorosabbra kapcsolatait. Az Unió a nemzetközi szintéren is egy igen jelentős tömörüléssé vált, amely meghatározó szerepet játszik mind gazdasági, mind politikai szempontból.

A bővítés az Európai Unió egyik leghatékonyabb politikai eszköze, amely egy rendkívül gondosan irányított folyamat. A csatlakozás feltételül szabott kritériumok és értékek elérésével az érintett országok a fejlődés útjára léphetnek – ezzel az EU Európa-szerte fokozza a békét, a stabilitást, a prosperitást, a demokráciát, az emberi jogok tiszteletben tartását és a jogállamiság megvalósítását, szerepet játszik egy egységes Európa megteremtésében. Tény, hogy valamennyi európai állampolgárnak előnye származik abból, ha a szomszédai stabil demokráciák és virágzó piacgazdaságok.

Jelen írásban az EU eme napjainkban is napirenden lévő, fontos politikai eszközéről kívánok átlátható képet adni, amelynek immáron egy többé-kevésbé egységes mechanizmusa alakult ki. Megkísérlem tisztázni, mit jelent pontosan az Európai Unió bővítése, milyen jogi alapok adottak mindehhez, milyen eljárás vár egy országra, ha az Unióval szorosabbra kívánja fűzni kapcsolatait, netán annak tagjává kíván válni.

Elsőként vizsgáljuk meg, milyen kapcsolatban állhat egy állam az Európai Unióval.

¹ Winston Churchill volt brit miniszterelnök beszédéből, amelyet 1944. szeptember 19-én a zürichi egyetemen, díszdoktorrá avatásán tartott.

Az Európai Unióhoz való kapcsolódás fokozatai

A Római Szerződés megalkotói az integrációhoz való kapcsolódás tekintetében csupán három lehetséges viszonyt tételeztek fel: kereskedelmi kapcsolatok létesítését,² társulást és a csatlakozást. Témánk szempontjából az utóbbi két eset az érdekes, ugyanakkor tény, hogy a *kereskedelmi kapcsolatok kiépítése* egyrészt az Európán kívüli országokkal való jó viszony fenntartását szolgálhatja. Másrészt „ugródeszkaként” használhatják (nyilvánvalóan az európai vagy ahhoz közel eső) országok a későbbi uniós tagsághoz vezető úton. Az alapító atyák már ekkor is azon a véleményen voltak, hogy a Közösség lényegesen ki fog bővülni.³

Első lépésben az EU szorosabbra fűzi a kapcsolatokat az illető országgal *társulás* formájában, amelynek *jogalapja* a Nizzai Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EU-Szerződés) 310. cikke (korábbi 238. cikk).⁴ A társulásnak az integráció fejlődése során több változata is kialakult.

Az egyik ezek sorában a Görögországgal és Törökországgal kötött társulási szerződések voltak, amelyek kifejezetten a tagság előkészítését célozták, így ennek alapján a szóban forgó országok akár rögtön kérhették is volna felvételüket, azonban gazdasági fejletlenségük miatt még több évnek kellett eltelnie a felvételi kérelem benyújtásáig. Ehhez képest a Ciprussal és a Máltával kötött társulási szerződések célja vámunió létesítése volt.⁵

A társulás technikáját alkalmazták az Európán kívüli országokkal 1967–1977 között megkötött kétoldalú együttműködési szerződésekre is. Ilyen például az EGK Algériával kötött Együttműködési Megállapodása,⁶ amelyben szabad piacra jutást biztosítottak az EGK-n belül,⁷ tehát ez egy elsődlegesen kereskedelmi célú társulási megegyezés volt.⁸

A kelet-közép-európai államok és az EU között létrehozott ún. *Európai Megállapodások* szintén a társulás jogalapját használták fel. Európai országok-

² Ennek a kapcsolatnak a jogalapja az EU-Szerződés 133. cikkben (korábbi 113. cikk) található.

³ KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS (szerk.): *Európai Közjog és Politika*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 794. p.

⁴ „A Közösség egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodásokat köthet, amelyek kölcsönös jogokkal és kötelezettségekkel, közös cselekvésekkel és különleges eljárással járó társulást hoznak létre.”

⁵ KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS (szerk.): i. m. 799. p.

⁶ Együttműködési Megállapodás az Európai Gazdasági Közösség és az Algériai Demokratikus és Népi Köztársaság között. HL L 263/2, 11/13. kötet, 1978.9.27.

⁷ Egyiptom, Jordánia, Libanon, Marokkó, Tunézia, Szíria is kötött ilyen megállapodást.

⁸ Az 1957-es Római Szerződéssel a tagállamok korábbi gyarmatai és tengerentúli területei (szubszaharai afrikai országok) a Közösség társult államai lettek. A gyarmatok 60-as évek elején kezdődő megszűnése ezt a kapcsolatot másfajta – szuverén országok közötti – szövetséggé változtatta.

ról lévén szó természetes lett volna, hogy ezek szövegében az EU-tagság elérését jelöljék ki célként mindekét fél részéről, azonban ez a megállapodások preambulumban⁹ csak a kelet-közép-európai fél egyoldalú szándékaként jelent meg. A szerződések elsődleges célja az egyenrangú szabadkereskedelem fokozatos kiépítése volt, amelyek egyúttal létrehozták a megállapodás végrehajtását segítő és ellenőrző intézményeket is, a *Társulási Tanácsot*, a *Társulási Bizottságot* és a *Társulás Parlamenti Bizottságát*.¹⁰

Az Európai Unió a balkáni államokkal is köt társulási egyezményeket, ezeket *Stabilizációs és Társulási Megállapodásoknak* (továbbiakban: SAA) nevezzük. Ezek az országok: Albánia,¹¹ Horvátország,¹² Macedónia,¹³ Bosznia és Hercegovinával,¹⁴ Szerbiával (beleértve Koszovót)¹⁵ és Montenegróval¹⁶ jelenleg is folynak a tárgyalások a megállapodások megkötéséről. Az említett országoknak az EU *potenciális tagjelölti* státust adott, amely azt jelenti, benne rejlik annak a lehetősége, hogy ezek az országok beadják csatlakozási kérelmüket az Unióhoz. (Horvátország 2003 februárjában, Macedónia 2004 márciusában be is nyújtotta felvételi kérelmét, így ezt követően ma már tagjelölt pozícióban vannak, közülük eddig Horvátországgal indultak meg a tárgyalások.) A megállapodások keretében került létrehozásra *Stabilizációs és Társulási Tanács*, amely a végrehajtást felügyeli, valamint a *Stabilizációs és Társulási Bizottság* és a *Stabilizációs és Társulási Parlamenti Bizottság*.¹⁷

A társulás tehát formális kétoldalú megállapodásokat jelent az Unió és a társult ország között, amely a következő területeket foglalhatja magában: kereskedelem, politikai párbeszéd, jogharmonizáció és egyéb együttműködési területek, pl. ipar, környezetvédelem, közlekedés, vámok, sőt a közös kül- és biztonság.

⁹ Az EU és Magyarország közötti Európai Megállapodás vonatkozásban lásd az 1994. évi I. törvényt.

¹⁰ DEREK W. URWIN: *A közös Európa: Az európai integráció 1945-től napjainkig*. Corvina Kiadó, Budapest, 2003, 275. p.

¹¹ Az EU és Albánia 2006. június 12-én Luxemburgban írta alá az SAA-t.

¹² 2001. október 29-én írták alá az SAA-t, azonban a 2004-es bővítés miatt Bővítési Protokoll elfogadására volt szükség, amelyet 2004. december 21-én szentesítettek.

¹³ Az EU által használt elnevezés az országra: Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság. Az 1991-es alkotmányuk szerint Macedón Köztársaság, a továbbiakban Macedónia. Az SAA-t 2001. április 9-én írták alá Luxembourgban.

¹⁴ A technikai SAA-tárgyalások 2006 decemberében zárultak le. A megállapodást aláírásra nyújtják be, mielőtt Bosznia és Hercegovina megfelelő előrelépést tesz az Európai Unió által kijelölt kulcsterületeken, nevezetesen a rendőrségi reform területén.

¹⁵ Szerbia esetében csupán még technikai jellegű megállapodás született a tanulmány készítésének idején, mivel az Unió az aláírás feltételül szabja, hogy Szerbia intenzívebben, teljes mértékben működjön együtt a délszláv háborús bűnösök ügyében eljáró Hági Törvényszékkel.

¹⁶ Montenegró függetlenségének kikiáltását követően a Tanács 2006. július 24-én felhatalmazta a Bizottságot, hogy Montenegróval a stabilizációs és társulási megállapodásról (SAA) tárgyaljon az államszövetségben belül előzőleg elért eredményekre építve. A tárgyalások szeptember 26-án kezdődtek meg, azonban további reformokra van szükség az SAA aláírásához.

¹⁷ Lásd ehhez az egyes Stabilizációs és Társulási Megállapodások szövegét.

ságpolitika területe is. Ez utóbbi keretében nemzetközi szervezetekben koepe-
rálhat az EU a társult országgal (gondoljunk itt az ENSZ-re).

Mindezek alapján látható, hogy ez lehet az első lépcsőfok az EU-tagság fe-
lé, azonban nem feltétlenül vezet szükségképpen ahhoz. Akadt olyan későbbi
csatlakozó, amely nem is rendelkezett ilyen megállapodással (pl. Dánia), vagy
igen, de a későbbi tagsági igény nem szerepelt (pl. Spanyolország), vagy mégis
szerepel, de ennek ellenére még most sem tagok (pl. Törökország). Emellett a
„társult ország” státus megadásával az Unió jó szomszédi kapcsolatait is fej-
lesztheti, az EU 2003-tól lendületre kapó szomszédságpolitikájának részét is
képezheti.¹⁸

A következő fokozat az *uniós tagságért* való folyamat, majd a csatlako-
zás.

A bővítés jogi alapjai

Az európai integrációhoz létrejötté óta egy sor további ország csatlakozott. Az
alapító tagok a Benelux-államok, Nyugat-Németország, Franciaország és
Olaszország voltak, a „hatok”, akikhez első ízben 1973. január 1-jén csatlakoz-
tak, mégpedig Nagy-Britannia, Írország és Dánia. 1981-ben Görögországgal,
majd 1986-ban Spanyolországgal és Portugáliával gyarapodott a Közösség.¹⁹
1995-től Ausztria, Finnország és Svédország került felvételre. A „tizenötök”
Közössége 2004. május 1-jén tíz új taggal bővült: Cseh Köztársaság, Ciprus,
Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Szlové-
nia és Szlovákia. 2007. január 1-jével Bulgária és Románia váltak az EU tagjai-
vá. Az Európai Uniónak így jelenleg 27 tagja van, és jelenleg is folynak a tár-
gyalások további államok felvételéről.

A „bővítés” kifejezés az Unió oldaláról újabb tagállam felvételét jelenti so-
rai közé, míg az integráción korábban kívül álló ország oldaláról az uniós tagság
elnyerését „*csatlakozás*”-nak nevezzük. A bővítési politika fő célja az egységes
Európa megteremtése, ezáltal a béke, a demokrácia és a jólét elősegítése.

Az Európai Unióban a tagság elnyeréséhez a tagjelölt országoknak bonyo-
lult és szigorúan szabályozott eljárásom kell átesniük. A korábbi bővítések al-
kalmával kidolgozott feltételek mellett a 2004. május 1-jei nagyszabású tagfel-
vétel lehetővé tételéhez további követelmény- és eljárási rendszert alakítottak
ki. Ezzel egy egységes mechanizmus jött létre, amelyet a 2007. január 1-jei

¹⁸ Lásd erről Commission of the European Communities – Communication from the
Commission to the Council and the European Parliament: „Wider Europe – Neighbourhood: A
New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, COM (2003) 104
final, Brüsszel, 2003. március 3.

¹⁹ 1990-ben a Német Demokratikus Köztársaság a német egyesülés folytán lett tag, innentől
tehát az egységes Németország szerepel tagállamként.

bővítés során is következetesen ugyanilyen módon használtak, az esetleges későbbi csatlakozások, pedig szintén ennek megfelelően történnek majd.

A további államok csatlakozására vonatkozó előírások, *jogi alapok* az EKG Szerződésben a következők:

- Bevezetés
- 237. cikk – amelyet az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés hatálybalépésével az „O” cikkel (49. cikk jelenleg, a Záróintézkedések között), az „F” cikk 1. bekezdésével (jelenleg 6. cikk, Közös rendelkezések), valamint a RSZ 3. cikk 1. bekezdésével helyettesítettek.

Az Európai Gazdasági Közösség (továbbiakban: EKG) 1957-es alapítószervezésének bevezetéséhez képest – „felhívás Európa népei felé (...), hogy csatlakozzanak ezekhez a törekvésekhez”²⁰ – a Nizzai Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EU-Szerződés) 49. cikke már többtelemet tartalmaz: „minden/bármely európai állam... az Unió tagjává válhat.”²¹

A tagság egyik feltétele, hogy a csatlakozni kívánó állam demokratikus alkotmánnyal rendelkezzen (a Maastrichti Európai Unióról szóló Szerződés „F” cikk 1. bekezdése, amely ma a 6. cikk), valamint a „nyitott piacgazdaság és szabad verseny alapelve” (3/ A cikk 1. bekezdés).

További követelmény az EU-Szerződés 6. cikk (1) bekezdésében foglalt elvek tiszteletben tartása: „az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok, és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásán és a jogállamiság elvén alapszik” – ezek, pedig a tagállamok közös elvei.²²

Az EU-Szerződés 49. cikke tartalmazza az eljárás menetére vonatkozó fontosabb előírásokat. A többnyire évekig tartó felvételi eljárás az illető ország csatlakozási kérelmének benyújtásával kezdődik, amit az Európai Unió Tanácsához (továbbiakban: Tanács) kell eljuttatnia, amely egyhangúsággal nyilatkozik az Európai Bizottsággal (továbbiakban: Bizottság) való konzultáció és az Európai Parlament jóváhagyása után. A Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament azok az intézmények, amelyek megvizsgálják és elbírálják a felvétellel kapcsolatos kérelmet.

A felvételi kérelem Tanácshoz való eljuttatását követően a Bizottság a Tanács kérésére egy jelentést, ún. „avis”-t, azaz véleményt készít az adott országról, amelyben értékeli, az adott ország alkalmas-e a tagjelöltségre, illetve arra, hogy megkezdjék vele a csatlakozási tárgyalásokat. A Tanács ezen országvélemény alapján hozza meg döntését, zöld utat ad-e az országnak a tagsághoz.²³ Amennyiben igen, megkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások a

²⁰ Az Európai Közösség Alapító Szerződése, Róma, 1957. március 25.

Forrás magyar nyelven http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/3.doc

²¹ Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 321 E/34, 2006. december. 29.

²² Az Európai Unió Hivatalos Lapja, i. m. E/12.

²³ Az EU-Szerződés 49. cikke szerint.

jelölt országgal, amelynek időtartamára és tárgyi tartalmára nincsenek konkrét előírások.

Ezekkel a rendelkezésekkel teremtették meg tehát, majd egészítették ki az integráció bővítésének jogi alapjait az alapszerződések szintjén.

Azokat az országokat, amelyek benyújtják csatlakozási kérelmüket az EU-hoz, és azt kedvezően ítéli meg a Tanács, *tagjelölt országoknak* nevezzük.

Ahhoz azonban, hogy egy ország valóban az EU tagjává váljon, önmagában még nem elég a kérelem betérjesztése, hiszen komoly feltételeknek kell megfelelnie, tehát igen magas mércét kell elérnie.

Ezeknek a feltételeknek egy része már a korábbi bővítéseket megelőzően meghatározásra került. Más részük, specifikusan az adott országra vonatkozóak, valamint az Unió alapszerződéseiben szükséges módosítások a tagállamok és a kérelmező állam közötti megállapodás tárgyát képezik, ezeket a csatlakozási tárgyalások során körvonalazzák.

Milyen feltételekkel lehet egy államból az EU tagállama?

A legelső ilyen feltétel, amely a Római Szerződés bevezetőjében is szerepelt, hogy *európai országról* legyen szó. Az eddigi bővítések alkalmával viszonylag könnyebb volt ennek eldöntése, jelenleg viszont meglehetősen problémás. Európa határai nem egyértelműek, valamint az EU-Szerződés ezzel kapcsolatban nem nyilatkozik, így határesetekben nyitva marad a kérdés az Európához tartozóságot illetően. Mindazonáltal ez nem jelenti azt, hogy minden európai országnak kötelessége kérnie felvételét, vagy hogy az EU minden kérelmet elfogadna, ráadásul a folyamat nem automatikus, hanem szigorú feltételekhez kötött.²⁴

Az Unió terjeszkedésével párhuzamosan néhány régi tagállamban megfogalmazódott az igény (például Németországban és Hollandiában), hogy jelöljék ki Európa határait, sőt definiálják újra, mit jelent Európa. Elsősorban az a szándék vezeti őket, hogy így szabjanak gátat az Unió „nyakló nélküli” bővülésének, amely veszélybe sodorhatja az eddig elért vívmányokat, a koherenciát, a döntéshozatal működését.²⁵

Ugyanakkor számos ellenérv is felhozható a pontos meghatározással szemben. Az egyik, hogy az Unió ezzel korlátozná saját cselekvési szabadságát, nem tudna rugalmasan reagálni a jövőbeni kihívásokra. Másrésről az egyes államok hovatartozásának megítélése szubjektív, akár történelmi, akár kulturális kapcsolataitól függően. A balti országok és Lengyelország például támogatják Ukrajna

²⁴ Európai Bizottság: „*Myths and Facts about Enlargement*”.

Forrás: http://ec.europa.eu/enlargement/questions_and_answers/myths_hu.htm

²⁵ Lásd ehhez „*Merre tovább bővítés?*” a magyar Külügyminisztérium tájékoztatása.

Forrás: www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/A8B74FDC-CA55-42D4-82C1-D728859A7788/0/havi3_bovites_060727.rtf

esetleges tagságát, míg Törökország lehetséges belépésével olyan kaukázusi országok is joggal jelentkezhetnének, mint Grúzia vagy Örményország.

Problémát jelentene az is, hogy a pontos határok meghúzása után az egyes kívül maradó országok elveszítenék egy esetleges későbbi tagság reményét, így az EU befolyásolási képessége, húzóereje, fejlődést indukáló hatása csökkenne, elveszítené azt a húzóerejét és fejlődésre ösztönző hatását, amit éppen a tagság kilátásba helyezésével képes kifejteni egyes országokra.²⁶ Ezek alapján Európa végső határainak kijelölése nem tűnik reális lehetőségnek a jövőben.

1993 júniusában az Európai Tanács Koppenhágában határozott meg igen kemény követelményeket, ezek az ún. „*koppenhágai kritériumok*”, amelyeket elsőként a 2004-es bővítéskor a kelet-közép-európai országokra alkalmaztak, és amelyek a jövőre nézve a további bővítések során is használatosak. Ekkor általánosságban megállapodtak, hogy a csatlakozás akkor mehet végbe, ha a csatlakozni kívánó ország képes teljesíteni a tagságból eredő kötelezettségeket, a gazdasági és politikai feltételeket.

A kritériumok a következők:

1. intézményi stabilitás, mely garantálja a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, a kisebbségek védelmét;
2. működő piacgazdaság, amely képes megbirkózni az egységes piac verseny nyomásával;
3. a tagságból eredő kötelezettségek vállalása, egyetértés a politikai, gazdasági és pénzügyi unió céljaival;
4. az integráció feltételeinek megteremtése oly módon, hogy az Európai Unió jogszabályait a nemzeti jogrendszerbe átvéve azokat megfelelő igazgatszolgáltatási, közigazgatási szerkezet segítségével hajtják végre.²⁷

További feltételként határozták meg az Európai Unió új tagok befogadására való képességét az ún. *abszorpció kapacitást*, hiszen a további bővítés nem fékezheti le az integráció lendületét.²⁸ Figyelembe kell venni azt is, hogy az Unió majdan az újabb tagokkal is döntőképes, működőképes szervezet legyen,

²⁶ Olli Rehn bővítési biztos szerint az EU befolyása esne vissza ezzel a határokon kívül rekedő országokban. Lásd „A bővítési biztos ellenzi az EU végleges határainak meghúzását”. MTI 2006. május 25.

²⁷ European Council in Copenhagen 21-22 JUNE 1993 Conclusions of the Presidency SN 180/1/93 REV 1, 7./A.

²⁸ A megakadt reformfolyamat újabb lendületet kapott 2007 első felében a német, majd a jelenlegi portugál soros Tanácsi elnökség alatt, komoly kompromisszumok árán. A tanulmány elkészülésének idején zajlik az a kormányközi konferencia, amely 2007 októberére – a francia és a holland népszavazáson elutasított – Alkotmányszerződést felváltó új Reformszerződés szövegét dolgozza ki. Cél, hogy 2009-re az Európai Parlamenti választások idejére megerősítse az Unió jogi alapjait, a korábban elodáztott intézményi átalakításokat, a döntéshozatal egyszerűsítését, és a nagyobb taglétszám miatt előállt problémákat megoldja, biztosítsa a demokratikus, átlátható, gördülékeny működést.

így az Unió gazdasági teljesítőképességén túl a politikai cselekvőképességét is vizsgálni kell.

Mindezek mellett a tagjelölt országnak el kell fogadnia az ún. „*acquis communautaire*”-t,²⁹ a közösségi vívmányokat, mielőtt csatlakozna az Unióhoz, be kell építenie jogrendjébe az Unió joganyagát, tehát jogharmonizációs feladata is van, valamint készen kell állnia a jövőben is az újabb kötelezettségvállalások befogadására, amelyek az EU működéséből és jogrendjéből származnak.

Az *acquis* alól kivételes esetekben egyes meghatározott területeken a tagjelölt kérhet haladékokat, vagy átmeneti megoldások alkalmazását is. Ez utóbbiak három részre bonthatóak.³⁰ Az első azon jogszabályok esete, amelyekkel kapcsolatban a tagjelöltnek a csatlakozását követően is szükségük van átmeneti időszakra, hogy a közösségi feltételekhez alkalmazkodni tudjanak. A másodikba azok tartoznak, ahol fokozatosan történik a közösségi követelményekhez való felzárkózás a csatlakozást követően, és ehhez a tagjelölt országnak szüksége van átmeneti mentességre. Ezt a két csoportot általában átmeneti mentességnek, ún. „*derogáció*”-nak nevezik. Azokon a területeken kérnek *derogációt* a tagjelöltek, ahol különös nehézséget okoz a jogrend összeegyeztetése, tipikusan ilyen például a környezetvédelem. A harmadik csoportba tartoznak a közösségi jogszabályokban történő technikai kiigazítások (elsősorban az egyes tagjelöltek sajátosságaiból – például speciális áruajták – adódó megnevezések adaptálása a közösségi jogszabályokba). Ezekről a csatlakozási tárgyaláson egyeznek meg. Az új tagállamok fogadására való felkészüléskor az Európai Bizottság vizsgálja, hogy a tagjelöltek milyen mértékben felelnek meg a közösségi jogszabályoknak.³¹

Az EU által nyújtott támogatás formái

A tagjelöltséget elnyerő országok csatlakozásra való felkészítése érdekében az Unió meghatározza az ún. „*előcsatlakozási stratégiát*”. Ennek keretében az EU segítséget nyújt a társult, a potenciális tagjelölt és a tagjelölt országoknak, ösztönözve arra, hogy megfeleljenek az általa felállított követelményeknek. Az Unió előcsatlakozási stratégiája a következőket foglalja magában:

²⁹ Az *acquis communautaire* (francia eredetű kifejezés): a közös jogok és kötelezettségek összessége, amelyek valamennyi tagállamra nézve kötelező érvényűek. A közösségi joganyag adott állapota, amelyet folyamatosan fejlesztenek. Beletartoznak többek között az elsődleges jogforrások, másodlagos jogforrások, az Európai Bíróság esetjoga, a II. és III. pillére vonatkozó intézkedések, az EU által kötött nemzetközi megállapodások, tagállamok egymás közötti megállapodásai az Unió tevékenységi területein.

³⁰ VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNICA: *Az Európai Unió joga*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 91. p.

³¹ HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Magyar Országgyűlés, Budapest, 2005, 95. p.

Egyrésről azokkal az államokkal, amelyekkel eddig nem fonták szorosabbra a kapcsolatokat, *társulási megállapodást* kötnek.

Emellett a Bizottság *éves, rendszeres jelentéseket*³² készít az adott országról, amelyeket a Tanácsnak nyújt be. A jelentések az egyes tagjelölt országok által elért eredményeket tartalmazzák, a Bizottság vizsgálja, hogyan haladnak előre a csatlakozás feltételeinek teljesítésében, az *acquis* átvételében.

Következő komponens az ún. *Csatlakozási Partnerség*,³³ amely egyrésről meghatározza a prioritásokat, feladatokat a csatlakozásra való felkészülés kapcsán, másrésről az EU által nyújtott különféle (pénzügyi) támogatási formákat, tehát ez a program az adott csatlakozásra váró ország egyéni felkészülését szolgálja.

A Csatlakozási Partnerség nyugat-balkáni országokra igazított megfelelője az *Európai Partnerség*,³⁴ amelyek megkötését az Európai Tanács 2003. június 19–20-i thesszalóniki ülése hagyta jóvá.³⁵

Az adott országnak ezt követően *nemzeti programot*³⁶ kell kidolgoznia a közösségi joganyag, az ún. *acquis communautaire* átvételére, rámutatva arra, hogy milyen intézkedésekkel teljesíti a Csatlakozási Partnerség által felállított feladatokat, időrenddel, humán és anyagi erőforrásokkal együtt. Az előcsatlakozási stratégia keretén belül az illető állam részt vesz az EU programokban, ügynökségekben és bizottságokban, valamint politikai párbeszéd folytatásában.³⁷

Jelentős összetevő továbbá az *Előcsatlakozási támogatások* rendszere is. A társult, a potenciális tagjelölt, a tagjelölt országok, valamint a csatlakozó országok számára a politikai, gazdasági és intézményi reformok hatékonyságának

³² Lásd ehhez az egyes „regular report”-okat: az Európai Bizottság bővítéssel kapcsolatos kulcsdokumentumai.

Forrás: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2005_en.htm

³³ „Accession Partnership”: A Tanács első alkalommal 1998. március 30-án döntött létrehozásáról, majd folyamatosan, egyenként építették ki a 2004-ben csatlakozott országokkal, valamint Romániával és Bulgáriával. A Törökországgal létrehozandó Csatlakozási Partnerségről a Tanács 390/2001/EK rendelete (2001.2.26.) szól, míg Horvátországgal 269/2006/EK rendelet (2006.2.17.), amely az Európai Partnerséget előíró 533/2004/EK rendeletet váltotta fel, módosította (2004.3.24.).

³⁴ 2006. Január 30-án a Tanács Macedóniával, Albániával, Bosznia és Hercegovinával, valamint a Koszovót is magában foglaló Szerbia és Montenegróval Európai Partnerségeket létrehozó határozatokat fogadott el.

³⁵ European Council Thessaloniki Conclusions of the Presidency 2003. június 19-20 Bulletin PE 333.583., 2003. június 23.

³⁶ A Nemzeti Program pontosan megjelöli az egyes intézkedések felelőseit, a határidőket, az ütemezést, a ráfordítási igényeket és azok forrásait. Jelentősége, hogy segítséget nyújt egyrészt a csatlakozási felkészülés megtervezéséhez, másrészt, az Európai Unió számára információs bázisként szolgál a felkészülés előrehaladásának figyelemmel kíséréséhez.

³⁷ Európai Bizottság tájékoztatója a bővítési folyamatról. Forrás: http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/index_hu.htm

növelésére irányuló erőfeszítéseikhez az EU célirányosan felhasználható pénzügyi támogatást biztosít.³⁸

Ezek változatai a következők:

A PHARE program³⁹ célja a csatlakozó és a tagjelölt országok támogatása volt, alapvetően két prioritással: intézményfejlesztés és a kapcsolódó pénzügyi beruházás elősegítése. A gazdasági és társadalmi kohézió erősítését szolgáló intézkedéseket foglalta magában.

1989-ben indították el, a kelet-közép-európai országokban végbement rendszerváltozás után, pénzügyi segítséget kívánva nyújtani ezeknek az országoknak gazdasági szerkezetük átalakításához. Eredetileg Lengyelország és Magyarország számára allokálták, hamarosan viszont a világ legnagyobb segítségnyújtási programja lett Kelet-Közép-Európában, amely szakértői segítséget és beruházási támogatást egyaránt nyújtott. Az egyes országok felkészültségi szintjének megfelelően központosított vagy decentralizált igazgatási rendszerben hajtották végre. A decentralizált végrehajtási rendszer (DIS) keretében a nemzeti végrehajtó hatóságok továbbra is az Európai Bizottság helyi delegációjának előzetes ellenőrzése alá tartoztak. A további lépés a kiterjesztett decentralizált végrehajtási rendszer (EDIS), ahol a nemzeti végrehajtó hatóságok már nem tartoznak az Európai Bizottság helyi delegációjának előzetes ellenőrzése alá. A legutóbbi PHARE program a 2000–2006-os időszakra szolt, költségvetése 10 milliárd euró.

A Phare-program részét képezi az ún. ACE (Action for Cooperation in the Field of Economics – Gazdasági Együttműködési Program), 1990 óta lehetőségeket biztosított a tudás- és tapasztalatcserére tudományos szinten, közzgazdászok között a Phare-országokban és az EU-ban. A program pénzügyi vonatkozásban elősegítette az aktív és kiterjedt együttműködést a gazdasági kutatások területén.⁴⁰

A Bizottságnak a 2004-es kibővülést előkészítő Agenda 2000 – a 2000–2006 közötti költségvetés kialakítását is magában foglaló – bővítési csomagban felvetett javaslatát követően két új előcsatlakozási támogatási forma jelent meg. Az egyik az ISPA program (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), amely a rendkívül költséges környezeti és közlekedési beruházá-

³⁸ Az Unió közvetlen, a kelet-közép-európai országoknak a csatlakozásra való felkészüléshez nyújtott pénzügyi támogatása 2000-től majdnem megduplázódott. A Phare-program, és a két, csatlakozást elősegítő program, az ISPA, valamint a SAPARD keretén belül évente 3,12 milliárd euró állt rendelkezésre a 2000–2006-os időszakban.

³⁹ A PHARE rövidítés a francia „Pologne – Hongrie, Aide à la Restruction Economique”, azaz a „Lengyelország–Magyarország, Segítségnyújtás a Gazdasági Újjáépítéshez” szókapcsolatból ered. Lásd a Tanács 3906/89/EGK rendelete (1989. december 18.) a Magyar Köztársaságnak és a Lengyel Népköztársaságnak nyújtott gazdasági támogatásról, HL L 375., 1989.12.23., 11–12. p.

⁴⁰ BORBÉLY SZILVIA: *EU: strukturális és előcsatlakozási támogatások*. Integ-Ráció, 1999. december 1. Forrás: <http://mathom.dura.hu/mszeib/integracio/2000-1/2000-1-s.html>

sokhoz nyújtott támogatást és a Regionális Politikai Főigazgatóság hatálya alá tartozott.⁴¹

A másik a Mezőgazdasági Főigazgatóság felelősségi körébe tartozó *SAPARD* program⁴² (Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development), a mezőgazdaságot és a vidékfejlesztést támogatta.⁴³

A *CARDS* program (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) a stabilitási és társulási folyamat célkitűzéseit és mechanizmusait finanszírozta. Az EU ezen regionális politikai programja a nyugat-balkáni országokat hivatott volt segíteni jövőbeli csatlakozásukig: Albánia, Bosznia és Hercegovina, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság és Szerbia és Montenegró, beleértve Koszovót (az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244. számú határozatának értelmében). A tagjelölt státuszt elnyert Horvátország az előcsatlakozási pénzügyi támogatás mellett jogosult maradt a *CARDS* programban való részvételre is.⁴⁴

A fent ismertetett forrásokon túlmenően az Európai Beruházási Bank és a nemzetközi pénzügyi intézmények segítségével is megvalósítható társfinanszírozás. Ugyanakkor az is nagyon fontos, hogy az EU maga is belekalkulálja költségvetésébe ezek felépítését, forrásait, ehhez a tagállamok közötti kompromisszumokra van szükség.

A csatlakozást megelőzően nyújtott támogatások egy része a taggá válást követően is bizonyos időszakig még tovább nyújtható, illetve csatlakozás utáni átmeneti támogatást is létrehozhatnak, további pénzügyi támogatást biztosítva ezzel az új tagállamoknak a Bizottság által készített átfogó ellenőrző jelentésekben meghatározott további támogatást igénylő, központi fontosságú területeken.

2007. január 1-jén lépett hatályba a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó új előcsatlakozási támogatási eszköz, amely a korábbi előcsatlakozási támogatásokat egyetlen, koncentrált eszközzé alakítja át. Ez az ún. *IPA* (Instrument for Pre-Accession Assistance), amely a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó *PHARE*, *ISPA* és *SAPARD* előcsatlakozási pénzügyi támogatások, a török előcsatlakozási támogatás, valamint a nyugat-balkáni országokat segítő *CARDS* program helyébe lépett. Kiterjed a tagjelölt országokra (jelenleg Horvátország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság és Törökország), és a potenciális tagje-

⁴¹ A Tanács 1267/1999/EK rendelete (1999. június 21.) az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszközeinek létrehozásáról HL L 161., 1999.6.26., 73–86. p.

⁴² A Tanács 1268/1999. EK rendelete (1999. június 21.) a csatlakozni szándékozó kelet- közép-európai országok előcsatlakozási mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedéseinek az előcsatlakozási időszakban történő közösségi támogatásáról, HL L 161., 1999.6.26., 87–93. p.

⁴³ Lásd ehhez KOVÁCS TERÉZ: A *SAPARD*-program magyarországi lebonyolításának tanulságai. In *Magyarország és Európa az ezredfordulón*. Andrassy György – Cseresnyés Ferenc (szerk.) Pécs 2001, 135–146. p.

⁴⁴ A Tanács 2666/2000/EK rendelete (2000. december 5.) az Albániának, Bosznia és Hercegovinának, Horvátországnak, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságnak és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak nyújtandó támogatásról, HL L 306., 2000.12.7., 1. p.

lőtt országokra (Albánia, Bosznia–Hercegovina, Montenegró, Szerbia – beleértve Koszovót is).⁴⁵

Az IPA öt alkotóelemből tevődik össze: átmeneti támogatás és intézményfejlesztés; határokon átnyúló együttműködés; területfejlesztés; humán erőforrásfejlesztés; és vidékfejlesztés. Az utóbbi három alkotóelem csak a tagjelölt országok számára hozzáférhető, céljuk a strukturális alapok rendszerének megismertetése, a lényeges kezelési struktúrák bevezetésének előkészítése. Az átmeneti támogatási és intézményfejlesztési alkotóelem keretében a potenciális tagjelölt államok számára is hozzáférhetőek hasonló jellegű intézkedések.⁴⁶

Az IPA első alkotóeleméhez nemzeti és több országra kiterjedő programok is kapcsolódnak. Ez az eszköz egyébként teljesen rugalmas, az egyes államok szükségleteink megfelelően történik a pénzek allokációja.⁴⁷

Az *Európai Bizottság Bővítési Főigazgatósága* (továbbiakban: Bővítési Főigazgatóság) az a szerv, amely az átmeneti támogatás és intézményfejlesztés kezeléséért egyedül, a határokon átnyúló együttműködés kezeléséért, pedig a Regionális Főigazgatósággal közösen felel. A Bővítési Főigazgatóság az Európai Bizottságon belül a bővítési folyamatért felelős szervezeti egység, amely a programok végrehajtását ellenőrző és értékelő jelentéseken keresztül vizsgálja, szükség szerint korrekciós intézkedésekről is dönthet az államokkal való egyeztetéseket követően.⁴⁸

Szerkezetét tekintve élén a főigazgató áll, akinek munkáját a főigazgató helyettes segíti. A Főigazgatóság öt Igazgatóságból áll: *A Igazgatóság* felel a stratégiai kérdésekért, ezen belül is a politikai, információs koordinációért, valamint a török ciprióták ügyét igyekszik kezelni és vizsgálni, a főigazgató helyettes irányításával. *B Igazgatóság* Horvátország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Törökország, *C Igazgatóság* Albánia, Bosznia–Hercegovina, Montenegró, Szerbia, valamint Koszovó ügyével foglalkozik. *D Igazgatóság* az előcsatlakozási támogatási eszközöket és a regionális programokat felügyeli, az *E Igazgatóság* a különböző forrásokra összpontosít, így a humán forrásokra, stratégiai tervezésre, a pénzügyi végrehajtásra, ezek értékelésére.⁴⁹

Szót kell ejteni az ún. *TAIEX* (Technical Assistance and Information Exchange) tevékenységéről is. Ez az „eszköz” szintén az Európai Bizottság keretein belül található, a Bővítési Főigazgatósághoz kapcsolódik. Rendeltetése rövid

⁴⁵ Lásd ezen országok és az EU kapcsolatáról: THEODOR WINKLER – BRANA MARKOVIĆ – PREDRAG SIMIĆ – OGNJEN PRIBIČEVIĆ (szerk): *European Integration and The Balkans*. Belgrád, 2002, 311. p.

⁴⁶ A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról HL L 210., 2006.7.31., 82–93. p.

⁴⁷ *Frequently asked questions on Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*, MEMO/06/410, Brussels 08/11/2006.

⁴⁸ Lásd a Bővítési Főigazgatóság honlapja:
http://ec.europa.eu/dgs/enlargement/index_hu.htm

⁴⁹ Az aktuális felépítést a http://ec.europa.eu/dgs/enlargement/dgelarg_org.pdf-en található ábra mutatja be.

távú technikai jellegű segítség, tanács, illetve információ szolgáltatása a közösségi jogszabályokkal, az *acquis*-szal kapcsolatban, hogy azok beépítését könnyítse az adott ország számára. Rendelkezésre bocsátja a közösségi jogszabályok szövegét, képzési szemináriumokat, tanulmányutakat szervez. Kulcsfontosságú szereppel bír annak eldöntésében, hogy adott ország jogszabályai megfelelnek-e a közösségi jogszabályoknak

A TAIEX elsősorban az állami köztisztviselők számára nyújt segítséget, akik akár a közigazgatásban dolgoznak, akár igazságügyi, hatósági feladatokat látnak el, a nemzeti parlamentek képviselőinek, hivatalnokainak, jogalkotási feladatokat ellátóknak, valamint szakmai és kereskedelmi szervezeteknek, jogi szakszövegek értelmezésével és fordításával foglalkozóknak is (magánszemélyeknek vagy magáncégeknek nem nyújt segítséget). Az Unió tagállamain túl a tagjelöltek, a potenciális tagjelöltek mellett azoknak az országoknak is segítséget nyújt, amelyekkel az EU jó külkapcsolatokat ápol, így újabban például már Oroszországban is található TAIEX iroda.⁵⁰

A társult, a potenciális tagjelölt, valamint tagjelölt országok részvétele az Európai Bizottság programjaiban az előcsatlakozási stratégia egyik kulcseleme. Valamennyi ilyen ország részt vehet az EU programjaiban, különösen a következő területeken: oktatás, szakképzés, ifjúság, kutatás, energia, környezetvédelem, kis- és középvállalkozások, közegészségügy. Legtöbb esetben (és a társult országok kérésére) a részvétel költségét az előcsatlakozási támogatásból lehet kiegészíteni.

A bővítés témakörével kapcsolatos programok között említhető meg az ún. *PRINCE* program;⁵¹ az Európai Unió információs és kommunikációs stratégiájának megvalósítását támogatja. A hangsúly főleg az EU tagállamainak közvéleményét érdeklő bővítési kérdésekkel kapcsolatos információs és kommunikációs tevékenységen van.

A tagjelöltséghez vezető út, valamint a csatlakozásra való felkészítés ismeretése után a következőkben rátérek a tagállammá válás folyamatára.

A csatlakozási tárgyalások menete

Miután egy állam benyújtotta csatlakozási kérelmét a Tanácshoz, amely felkéri a Bizottságot, – az EK-Szerződés 49. cikke szerinti „konzultáció” keretében – hogy készítsen egy jelentést, az ún. *országvéleményt* más néven „*avis*”-t. Ebben a Bizottság azt vizsgálja, hogy a pályázó ország alkalmas-e a tagságra, teljesítette-e a támasztott követelményeket és megkezdhető-e vele a csatlakozási tár-

⁵⁰Forrás a TAIEX honlapja: <http://taix.ec.europa.eu/>

⁵¹A PRINCE-t 1995-ben hozták létre a célból, hogy összefogja az EU költségvetéséből finanszírozott, prioritást élvező tájékoztatási területeket. A kommunikáció elősegítésére tett lépések között lásd Az Európai Községek Bizottsága: Fehér Könyv az Európai Kommunikációs Politikáról, COM (2006) 35 végleges, Brüsszel, 2006. február 1.

gyalások. Ezek mellett a Bizottság azt is véleményezi, hogy az esetleges tagság milyen hatással lesz az Unió működésére. A Tanács az *avisban* foglaltak fényében adhat zöld utat a tárgyalások megkezdése előtt, adhat tagjelölti státust az országnak.⁵²

Emellett szintén a Bizottság feladata a rendszeres, évi *országjelentések* felvétele arról, hogyan fejlődik az érintett ország az egyes területeken, hol van szükség további erőfeszítésekre.⁵³

Noha az alapszerződés nem említi, a gyakorlatban az Európai Tanács is részt vesz a tárgyalások megkezdéséről való döntésben. Javaslatot tesz arra az időpontra, amikor ténylegesen meg kell kezdeni a csatlakozási tárgyalásokat. Egy-egy Európai Tanácsi ülés alkalmával felkérheti a Bizottságot, hogy nyújtson be a Tanácsnak javaslatot az adott országgal folytatandó *tárgyalások keretére* vonatkozóan, ehhez a főbb követendő vonalakat is előíranyozza.⁵⁴

Minden csatlakozási tárgyalás ilyen fent említett ún. tárgyalási keret által kijelölt mederben zajlik, amit a Bizottság a korábbi bővítési folyamatok tapasztalatainak és a folytonosan fejlődő vívmányoknak a figyelembevételével dolgoz ki. A tárgyalásokon követendő alapelveket, a lényegi kérdéseket és az eljárást tartalmazza, valamint a *tárgyalási fejezetek* felsorolását.⁵⁵

Az *acquis-t* meghatározott számú tárgyalási fejezetekre bontják, ezek mindegyike egy bizonyos politika területére irányul, (például a négy szabadság vizsgálata, energiapolitika, mezőgazdaság, stb.) amelyekben a tagjelölt országnak az EU elvárásainak megfelelő eredményeket kell elérnie. Éppen ezért az ország felkészültségétől függ, hogy mely fejezeteket milyen sorrendben, illetve milyen ütemben nyithatják meg egyenként vagy egyszerre.⁵⁶

A tárgyalások az úgynevezett „*átvilágítás*”-sal (screening) kezdődnek. Lebonyolításáért a Tanács megbízása alapján a Bizottság és annak Tárgyalói Munkacsoportja felelős. A screening a Bizottság és a tagjelölt ország kormánya között zajlik, amely a vívmányok elemző vizsgálatát foglalja magában, célja, hogy a tagjelölt országok számára értelmezze az *acquis-t*, ezzel párhuzamosan behatárolja azon területeket, ahol problémák jelentkezhetnek. Az érdemi, tech-

⁵² HORVÁTH ZOLTÁN: i. m. 84. p.

⁵³ A 2004-évi bővítést megelőzően a Bizottság „első körben” *kérdőíveket* küldött ki a tagjelölteknek, amely rendkívül részletesen, 23 fejezetben taglalta ezeknek az országoknak a társadalmi, gazdasági helyzetét, jogszabályait és intézményeit. Ebben az esetben az adott válaszok alapján állította össze véleményét, azonban ezt követően itt is minden évben elkészítette az országjelentéseket.

⁵⁴ Lásd például Törökországgal és Horvátországgal való csatlakozások megkezdéséről: Brüsszeli Európai Tanács Elnökségi Következtetések 10679/04 Concl 2, 2004. június 18.

⁵⁵ A horvátokkal és a törökökkel folytatott csatlakozási tárgyalás tárgyalási keretei: Negotiating Framework, Luxemburg, 2005. október 3.

Forrás: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf és http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf

⁵⁶ A tárgyalási keret Horvátország és Törökország csatlakozási tárgyalásait 35–35 tárgyalási fejezetre osztotta fel.

nikai tárgyalási folyamat kiindulási alapjaként a Bizottság minden egyes fejezetre és minden egyes országra „*átvilágítási jelentést*” készít.

Ez a gyakorlatban úgy történik, hogy első körben az Európai Unió mutatja be az adott fejezethez tartozó közösségi joganyagát multilaterális alapon – tehát amennyiben több tagjelölt országgal is megkezdtek a csatlakozási tárgyalásokat, akkor mindegyiküknek egyidőben.

Ezután külön-külön ülnek le a tagjelöltekkel (ha több is van), akik nyilatkoznak arról, hogy milyen gyorsan képesek átvenni a megnevezett joganyagot. Azokkal a területekkel, ahol várható, hogy tagjelölt tényleg adaptálni tudja a csatlakozásig, ebben a körben a későbbiekben nem foglalkoznak. Abban az esetben, ha viszont átmeneti könnyítést vagy mentességet kér az ország, ennek megvitatására az érdemi tárgyalásokon térnek vissza. Adott esetben ezeket a Bizottság beilleszti az egyes keretekre vonatkozó javaslataiba olyan területekre vonatkozóan, mint a személyek szabad mozgása, a strukturális politika vagy a mezőgazdaság.⁵⁷

Az átvilágítás lezárása után kerülhet sor a második lépcsőre, az érdemi tárgyalásokra.

Ennek alapját az egyes fejezetekhez kapcsolódó tárgyalási álláspontok, az ún. *pozíciós papír*-ok képezik. A tagjelölt ország is elkészíti a sajátját, és az EU is – a Bizottság nyújtja be a Tanácshoz a közös álláspont tervezetét, amely ez alapján elfogadja a közös álláspontot, ez alapján nyitják meg az egyes fejezeteket.

Az *érdemi tárgyalásokon* az Unió tagállamainak kormányai ülnek egy asztalhoz a tagjelölt ország kormányával, tehát a tárgyalás egyhangú határozatot igénylő *kormányközi konferencia* keretei között zajlik, ahol bilaterális egyeztetések folynak – tehát több tagjelölt esetében külön-külön. A tárgyalási ülésszakokat miniszteri vagy helyettesi szinten – vagyis a tagállamok állandó képviselőinek és a tagjelölt nagyköveteinek vagy főtárgyalóinak szintjén – tartják meg. Ezek a tárgyalások nyílt végű folyamat részét képezik, amelynek kimenetele előzetesen nem garantálható, így előre nem határozzák meg a lezárás végső időpontját.

Az érdemi tárgyalások menete az átvilágításhoz hasonlóan megy végbe, tehát fejezetenként sorban haladnak. Az egyes fejezeteket csak akkor zárják le, ha az egyeztetések révén megállapodásra jutnak, és egyik oldalon sem marad vitatott pont. Egyébként az egyes fejezeteket ekkor még csak ideiglenesen zárják le, hiszen bármelyik fél kérésére az egyszer lezárt kérdéseket újra napirendre lehet tűzni, tehát kinyitni. A tárgyalások végén ismételten végignézik az összes fejezetet és, ha esetleg maradt eldöntetlen kérdés, akkor ezeket egy közös csomagban igyekeznek újra megtárgyalni – ehhez sokszor komoly kompromisszum

⁵⁷ HORVÁTH ZOLTÁN: i. m. 93. p.

szükséges.⁵⁸ A végleges lezárás csak a csatlakozási szerződés aláírásával történik meg.⁵⁹

A tárgyalásokon történik az egyes területekhez, fejezetekhez tartozó esetleges mentességek, derogációk, átmeneti időszakok megvitatása, ahol először meg kell határozni, hogy milyen területen kéri ennek alkalmazását, majd megvitatják az álláspontokat, és megpróbálnak megegyezni valamilyen kompromisszumban. Lényegében a csatlakozási tárgyalások egyik legfontosabb része, lényege ezekről szól. Ehhez kapcsolódóan kialakítják azokat a határidőket is, amelyeken belül az alkalmazkodást meg kell valósítani. Fontos, hogy ezek valóban csupán átmeneti jellegűek legyenek – nem örök időre szólóak – és olyanok, amelyek nem akadályozzák az egységes piac működését.

Ugyanakkor nem csak a tagjelölt országok igényelhetnek ilyen mentességeket, hanem az EU egyes tagállamai is. Ez általában azt jelenti, hogy bizonyos uniós jogosultságokat egy ideig nem kívánnak biztosítani az új tagállamnak. Ilyen például a személyek/munkavállalók szabad mozgása, ahol korlátozhatják az új tagállamból a tagállam területére érkezők szabad munkavállalását.⁶⁰

A derogációkon kívül a csatlakozási tárgyalások fontos kérdései még a tagállamok részvétele, képviselőinek száma és szavazatainak súlya az Unió különféle intézményeiben (például képviselőinek száma az Európai Parlamentben, szavazatának súlya a Tanácsban stb.).⁶¹ Azon túl, hogy az EU részéről milyen módosításokat kell végrehajtani a közösségi jogszabályokon a nagyobb taglétszámhoz való adaptáláshoz, *pénzügyi kérdésekről* is döntenek. Meghatározzák, a leendő tagállamnak milyen befizetéseket kell teljesítenie a közös költségvetés felé, onnan milyen nagyságrendben számíthat segítségre. Ehhez az is szükséges, hogy az EU maga is belekalkulálja a vonatkozó költségvetési időszakra az adott ország felvételét.

A későbbi csatlakozási szerződés részét képezhetik továbbá a különleges rendelkezések vagy állandó *védzáradékok*, azaz a védzáradék-intézkedések állandó alapjául szolgáló záradékok, biztosítékok is.⁶²

Ezek a következők lehetnek:

Általános gazdasági védzáradék a kereskedelem liberalizálásának hagyományos védintézkedése, célja, hogy kezelje azokat az alkalmazkodási nehézsé-

⁵⁸ Uo. 94. p.

⁵⁹ A csatlakozási szerződések nemzetközi szerződésnek tekinthetők – a szerződő felek egyrészről az EU tagállamai, másrészről a csatlakozó állam. Az érintett felek képviselői kézzel írt aláírásukat látják el az okmányt, az azonban majd a ratifikálással lép hatályba. Ez utóbbi az államfő vagy más erre jogosult szerv részéről (nemzeti parlamentek) a szerződés megerősítését jelenti – minden állam saját alkotmányos előírásainak megfelelően. Lásd ehhez NAGY KÁROLY: *Nemzetközi Jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999, 353–354. p.

⁶⁰ HORVÁTH ZOLTÁN: i. m. 95. p.

⁶¹ Ezeket a 27-tagúvá bővítés előtt a Nizzai Szerződés rendezte. Egy esetleges újabb tag felvételére a jelenleg tárgyalt új Reformszerződés teremtheti meg a technikai feltételeket.

⁶² E védzáradékok a 2004. május 1-jén csatlakozott tagállamok csatlakozási szerződésében is szerepelnek, valamint Bulgária és Románia csatlakozási szerződése is ugyanezeket tartalmazza. Az Unió számára lehetővé teszi a csatlakozás következtében felmerülő nehézségek megoldását.

geket, amelyekkel egy régi vagy új tagállamban egy adott gazdasági ágazat vagy terület szembesülhet egy új tagállamnak az Európai Unió belső piacára való belépése következtében.⁶³ Az új tagállam ennek nyomán védintézkedések foganatosításának engedélyezését kérelmezheti a helyzet orvoslásához, és az érintett ágazatnak a belső piac gazdaságához való igazításához. Ezt ugyanezen feltételek mellett bármelyik régi tagállam is kérelmezheti egy új tagállammal szemben. Az *általános gazdasági védintézkedésekről* – tagállami kérelem nyomán – az Európai Bizottság határozhat, csak a csatlakozást követően, valamely gazdasági ágazatban felmerülő komoly és várhatóan tartós nehézség esetén. Ehhez kapcsolódóan azt is meghatározzák, hogy ezt a védzáradékat meddig lehet alkalmazni a csatlakozást követően.⁶⁴

Lehetőség van *belső piaci védzáradék* alkalmazására is, ami akkor lép működésbe, ha egy új tagállam nem teljesítette a csatlakozási tárgyalások során tett kötelezettségvállalásait; a belső piac működésében súlyos zavar áll be, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. A záradék alapján foganatosítható belső piaci védintézkedésekről, azok módosításáról, megszüntetéséről – saját kezdeményezésére, vagy bármely tagállam indokolt kérelmére – az Európai Bizottság dönthet, akár a csatlakozást megelőzően is, azonban főszabály szerint legfeljebb csak a csatlakozás időpontját követő három éven belül lehet ilyen intézkedést elfogadni.⁶⁵

További típus a *bel- és igazságügyi védzáradék*, ami akkor alkalmazható, ha egy új tagállamban súlyos mulasztások tapasztalhatóak, vagy fennáll a veszélye felmerülésüknek a kölcsönös elismeréssel kapcsolatos uniós jogszabályok átültetése vagy végrehajtása tekintetében az uniós büntetőjog vagy a polgári ügyek területén. Ekkor az Európai Bizottságnak konzultálnia kell a tagállamokkal az intézkedések elfogadása, módosítása, vagy megszüntetése esetén is.⁶⁶

Ezeken kívül beilleszthetnek a csatlakozási szerződésbe egy speciális záradékot is, – ahogyan Bulgária és Románia csatlakozási okmányában is látható – amely akkor kerül alkalmazásra, ha a Bizottság egyértelmű bizonyítékát találja, a közösségi vívmányok elfogadásának és végrehajtásának előkészületei nem megfelelőek az adott országban. Így fennáll annak kockázata, hogy az adott ország nem tudja teljesíteni az európai uniós tagsággal járó követelményeket, vállalt kötelezettségeit. Ez az ún. *halasztási záradék*. Erről az Európai Bizottság

⁶³ Ez jellemzően a különböző termékpiacokon hirtelen jelentkező erős versenynyomással függ össze.

⁶⁴ A védzáradékokról lásd Reference: MEMO/05/396, Brüsszel, 2005. október 25.

⁶⁵ A belső piaci védzáradék a belső piac valamennyi szegmensére vonatkozó kötelezettségvállalásokat érintheti. Vonatkozhat a négy szabadság területére, a verseny, az energia, a közlekedés, a távközlés, a mezőgazdaság, valamint a fogyasztó- és egészségvédelem (pl. az élelmiszerbiztonság) ágazatára is.

⁶⁶ Az intézkedések jellege nagyban hasonlít a belső piaci védzáradék keretében hozott intézkedésekhez. A Bizottság ideiglenesen felfüggesztheti a közösségi vívmányokból eredő olyan meghatározott jogokat, amelyek az új tagállam hiányosságaival közvetlenül összefüggenek.

ajánlása alapján a Tanács egyhangúlag határoz.⁶⁷ A határozathozatalba a Parlamentet is bevonhatják.⁶⁸

A záradékok alkalmazásáról való döntés mellett, még a tárgyalásokon további védelmi mechanizmus is beindítható.

Amennyiben a tagjelölt államban a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának elvét – amely az Unió alapja – súlyosan és tartósan megsértik, a Bizottság saját kezdeményezésére vagy a tagállamok egyharmadának kérésére a tárgyalások felfüggesztését ajánlja, és javaslatot tesz azok lehetséges folytatásának feltételeire.⁶⁹ A Tanács a tagjelölt állam meghallgatását követően minősített többséggel határoz az ilyen ajánlásról, illetve a tárgyalások felfüggesztéséről és azok újrafelvételének feltételeiről. A kormányközi konferencián a tagállamok a Tanács határozatával összhangban járnak el, az egyhangúság általános követelményének sérelme nélkül. Erről az Európai Parlamentet is tájékoztatni kell.⁷⁰

Látható tehát, hogy önmagában a csatlakozási tárgyalások megkezdése még nem garancia arra, hogy az ország automatikusan taggá váljon, hiszen azok „jegelhetőek” is, és mivel nincs végső időpont a lezárásukra, ezért elvileg korlátlanul „nyújthatóak”. Ugyanakkor több tagjelölttel folytatott tárgyalás esetén az Unió igyekszik ezeket párhuzamos ütemben folytatni, sőt lezárni – amennyiben ez lehetséges. (A korábbi bővítések tapasztalata, hogy ez sikerült és így egyszerre több tagállammal gyarapodott az Unió. Jelenleg azonban, noha Horvátországgal és Törökországgal is folynak csatlakozási tárgyalások, mégis Horvátország az esélyesebb a tagság elnyerésére a közeljövőben.)

Ahhoz, hogy folyamatosan megfelelő mennyiségű és kimerítő információ álljon rendelkezésre a csatlakozásra váró országokról, a Bizottság ez idő alatt éves, „előrehaladási” véleményt alkot. Ebben értékeli, hogyan fejlődnek, lépnek előre az illető országok.

Szintén ezt a célt szolgálja a Bizottság nevével fémjelzett ún. *monitoring-rendszer*, amely során jelentéseket készít, ezekben értékeli, ellenőrzi a tagjelölteket, hogyan teljesítik a kötelezettségeiket. Ez tipikusan a csatlakozási tárgyalások megkezdésétől a csatlakozási szerződés aláírásáig tartó „interim” időszak

⁶⁷ Lásd 27 tagúra bővült az Európai Unió. *EUvonal*, 2007. január 2.

⁶⁸ Lásd például Az Európai Parlament Jogalkotási Állásfoglalása a Bolgár Köztársaság európai uniós tagságra irányuló kérelméről (AA1/2/2005 – C6-0085/2005 –2005/0901(AVC)) Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 157/5 2005.6.21.

⁶⁹ Erre az EU történetében először a Törökországgal folytatott csatlakozási tárgyalás során került sor 2006 decemberében, amikor 8 fejezet tárgyalását befagyasztották. Oka, egyrésztől a 2006. júniusi Bizottsági jelentésben vázolt helyzet, miszerint továbbra is jellemző a nacionalizmus, a nemzetiségekkel szembeni diszkrimináció, valamint a katonaság erős befolyása a politikákra. Ennél nagyobb mértékben esett latba, hogy a török ciprióták elszigetelése és nem teljesítette a ciprusi helyzet megoldására vállalt kötelezettségeit.

⁷⁰ Brüsszeli Európai Tanács Elnökségi Következtetések 16238/04 Concl 4., 2004. december 16–17.

során készülő jelentéstípus.⁷¹ Segítségével a Bizottság hivatalosan tájékoztatja a Tanácsot és a Parlamentet a jelölt országok tagságra való felkészültségéről, valamint a tagjelölt országok előkészületeihez is iránymutatásul szolgálnak. Ehhez kapcsolódnak a helyszíni vizsgálatok is, amelyek az ellenőrző jelentésekben megállapított legfontosabb kérdésekre terjednek ki.

A tervezett csatlakozás előtt a Bizottság egy átfogó ellenőrző jelentést is készít. Ez alapján születik döntés arról, hogy a Bizottságnak – mint a Szerződések őrének – kell-e esetleges javító intézkedéseket tennie, ide tartoznak a védintézkedések, a jogsértési eljárások vagy a pénzügyi irányítási intézkedések.

A csatlakozási tárgyalásokkal egy időben az Unió intenzív politikai és kulturális *párbeszédet* folytat minden tagjelölt állammal. Ebbe az intenzív párbeszédbe a civil társadalmat is igyekeznek bevonni az uniós állampolgárokkal együtt.⁷²

Az összes fejezet tárgyalásának lezárását követően a tárgyalások eredményét a Tanács és a csatlakozó országok közötti egyezség eredményeként kialakult *csatlakozási szerződéstervezetben* foglalják össze. Ezt követően a szerződéstervezetet betérjesztik a Bizottság elé véleményezés, és az Európai Parlament elé hozzájárulás céljából.

Az Európai Parlament a tárgyalások közvetlen lezárását megelőzően, még a csatlakozási szerződés aláírása előtt dönt a tagjelölt ország csatlakozásáról.⁷³ Amennyiben megszületik a kedvező döntés, a csatlakozási szerződést aláírhatják.

Ezt a megállapodást (egyezményt) minden szerződő állam – az összes tagállam és a csatlakozni kívánó állam – saját alkotmányjogi előírásainak megfelelően ratifikálja.⁷⁴ A megerősítés része lehet népszavazás is, ennek indoka, hogy a taggá válással az illető ország szuverenitásának egy részét a Közösségre ruházza át, így a nép akaratának megismerése döntő fontosságú lehet.⁷⁵

A ratifikációs folyamat lezárulása és a szerződés hatályba lépése után a jelölt ország tagállammá válik.

⁷¹ Forrás: az Európai Bizottság Bővítési Főigazgatósága http://ec.europa.eu/enlargement/glossary/index_en.htm

⁷² Lásd az erről való rendelkezést például: Brüsszeli Európai Tanács 2004. december 16–17. i. m.

⁷³ Tagjainak abszolút többségével, tehát az összes képviselő több mint felének szavazatával hagyja jóvá.

⁷⁴ A ratifikáció fogalmához lásd korábban NAGY KÁROLY: i. m. 354. p.

⁷⁵ A népakarat már megakadályozta néhányszor egy-egy ország EGK vagy EU taggá válását, például Norvégia esetében, amely ország Nagy-Britanniával egy időben csatlakozott volna az EU-hoz.

Perspektívák

Jelenleg Horvátországgal és Törökországgal folynak csatlakozási tárgyalások 2005. október 3.-tól, az ismertetett mechanizmust követve. Macedónia tagjelölti státussal rendelkezik, csatlakozási kérelmét eddig nem nyújtotta be.

Láthatóan tehát a nyugat-balkáni térség országai is igyekeznek szorosabbra fogni kapcsolataikat az Unióval.⁷⁶ Ezen országok előtt hosszú távú csatlakozási perspektíva áll, még sok munka vár rájuk, csak akkor válhatnak uniós tagokká, ha már teljes mértékben felkészültek. Törökország esetében – noha itt már foly-
nak a tárgyalások – a kritériumok maradéktalan teljesítése és az aggályok elosz-
latása hosszabb időt vehet igénybe. Ezzel az országgal kapcsolatban az uniós
tagság alternatívájaként, a helyett egy speciális partnerség gondolata is felme-
rült már.

A leírtak alapján az Európai Unió bővítési folyamata egységes képet mutat, ugyanakkor semmiképpen nem tekinthető automatizmusnak.⁷⁷ Az Unió rendkívül óvatosan kezeli egy következő bővítés lehetőségét, 2007. január 1-jei csatlakozást követően valószínűleg bezárnak Európa kapui, újabb csatlakozási dömping nem szerepel az Unió hosszú távú tervei között.

Horvátország esélyes lehet a 28. helyre, azonban ehhez teljes mértékben együtt kell működnie a jugoszláv háborús bűnöket vizsgáló Hágai Nemzetközi Törvényszékkel, és felkészültnek kell lennie az egyes tárgyalási fejezeteket tekintve is. Az optimista becslések szerint 2010-re lehet az Európai Unió tagja. Ugyanakkor az is bizonyos, hogy a 2007–2013 közötti költségvetési időszakra nem ütemeztek be újabb bővítést.

Ezen dátum mögött az Európa jövőjéről szóló vita és az EU reformját célzó – jelenleg is zajló – folyamat kimenetelének bizonytalansága húzódik. Ez utóbbi az Unió abszorpciók kapacitására is kihatással van.⁷⁸ Ahhoz, hogy az Európai Unió a meglévő tagokkal is gördülékenyen, átláthatóan és demokratikusan működjön, valamint erre képes legyen új tagok befogadása után is, komoly reformokra van szükség. Éppen ezért valószínűnek látszik, hogy amíg az EU alapjait nem erősítik meg – és erre 2009-ig sor kell, hogy kerüljön – addig nem látszik reálisnak egy újabb bővítés.⁷⁹

2007. március 25-én, a Római Szerződések aláírásának 50. évfordulójára aláírt Berlini Nyilatkozat szintén csak közvetve szól a bővítés lehetőségéről,

⁷⁶ Az Európai Bizottság közleménye „A nyugat-balkáni országok az Európába vezető úton: a stabilitás megszilárdítása és a jólét megteremtése” COM(2006) 27 final, Brüsszel, 2006. január 27.

⁷⁷ Ezt mutatja, hogy Törökország: 1987. április 14.-én, Horvátország: 2003. február 21.-én folyamodott az EU-tagságért.

⁷⁸ Brüsszeli Európai Tanács Elnökségi Következtetések 10633/1/06 REV 1 Concl 2 2006. július 17.

⁷⁹ Lásd az Európai Bizottság elnökének és biztósának véleményét MARGOT WALLSTRÖM: The Constitutional Treaty: The Way Forward, *SPEECH/06/613*, Brüsszel, 2006. október 18. és JOSÉ MANUEL BARROSO: The Future of Europe. *SPEECH/06/780*, Brüsszel, 2006. december 5.

együttal nem zárja ki lehetőségét. E szerint az EU a „jövőben is nyitottságából, valamint tagjainak arra irányuló akaratából táplálkozik...továbbra is előmozdítja a határain túli demokráciát, stabilitást és jólétet.”⁸⁰

Összegzés

A bővítési politika az EU egészének modernizációs hajtómotorjaként hat, amely kihatással van az Unión kívüli államokra is. Az Európai Unióhoz való csatlakozási kilátások például a Nyugat-Balkánon nagymértékben elősegítik a politikai és gazdasági reformokat, és hozzájárulhatnak a régió népei közötti megbékéléshez.

A jövőbeli bővítések ütemét az egyes országoknak a szigorú szabványok betartása terén mutatott teljesítménye határozza meg, biztosítva ezzel a ténylegesen taggá váló országok zökkenőmentes beilleszkedését. A tagjelölt országoknak szigorú követelményeknek kell eleget kell tenniük, mindezt egy napjainkra egységesnek mutatkozó mechanizmus keretein belül. Emellett sokkal jobban fel kell készíteni helyes kommunikációval az Európai Unió állampolgárait arra, hogy miért lehet jó Európának a bővítés. Igaz, ilyen nagy taglétszámú közösség esetében nagyon nehéz igazán szoros egység megvalósítása. Ugyanakkor az Unió eddigi kibővüléseinek tapasztalata mutatja, hogy amennyiben a bővítés gondosan elő van készítve, és a szükséges reformokkal kart karba öltve jár, talán magasabbra lehet az Unió építményét emelni, és továbbra is hirdethetjük: „egység a sokféleségben”.

⁸⁰ Nyilatkozat a Római Szerződések aláírásának 50. évfordulója alkalmából.

Forrás: www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Hungarian.pdf

SZILVIA VÁRADI

ENLARGEMENT MECHANISM OF THE EUROPEAN UNION

(Summary)

Since 1957 the European Union (EU) has been developing relations with the rest of the world through a common policy on trade, development assistance and formal trade and cooperation agreements with individual countries or regional groups.

The influence of the EU on other countries can be stronger with not only simple trade agreements but also with offering partnerships or associations, which means a closer cooperation. Once an association is earned, the next step is to become a potential candidate country. In this case a country may apply for EU membership. Western Balkans countries – involved in the stabilisation and accession process – are recognised as potential candidate countries. The following stage is a candidate country status, which comes into force from the day their application is officially accepted by the European Council.

The essay introduces the stages of the cooperation forms with the EU, then describes the Pre-accession strategy, which helps the countries to meet the requirements of a full membership. When a country fulfils the former determined criterias, the accession talks can begin.

Enlargement is a carefully managed process, which is an almost fully standardized mechanism. This process also encourages hardly feasible reforms in candidate and potential candidate countries, but it does not guarantee success and automatic membership. This is one of the most powerful policy tools of the European Union. This pulling power helps the transformation of the involved countries, extending peace, stability, prosperity, democracy, human rights and the rule of law across Europe – as it happened also in Central and Eastern Europe. Moreover earning a potential candidate country status itself generates a pulling power – with this instrument the Union also tries to solve international problems. Nowadays the EU makes accession talks with Croatia from the Western-Balkan countries and Turkey. The success of the ongoing accession negotiations requires the European Union to continue its internal reforms, in order to hold on to the motto: “In varietate Concordia” (United in Diversity).

TARTALOM

<i>Andrási Zsuzsanna: A veszélyes hulladékok szabályozása a kémiai biztonság tükrében</i>	5
Regulation of hazardous wastes in consideration of chemical safety (Summary)	31
<i>Fehér Miklós Zoltán: A közösségi jog az Emberi Jogi Bíróság ítélkezési gyakorlatában</i>	33
The appreciation of community law in the case law of the European Court of Human Rights (Summary)	47
<i>Gécziné Bárdosi Eszter: A végrehajtási eljárásról szóló 1881. évi LX. törvénycikk</i>	49
The 1881 st /LX Act regarding foreclosure proceedings (Summary)	64
<i>Jánosi Bálint: Gondolatok az erőforrás-szervezetről</i>	65
Thoughts about the source of power-organization (Summary)	91
<i>Juhász Krisztina: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának evolúciója</i>	93
The evolution of the European Union's Common Foreign and Security Policy (CFSP) (Summary)	111
<i>Jusztinger János: A római adásvétel és bérlet határain: vételár vagy bérleti díj? ...</i>	113
On the border of Roman sale of goods and tenement: purchase price or rental? (Summary)	133
<i>Lőrincsik Péter: Közigazgatás-fejlesztési elképzelések Bibónál és napjainkban ...</i>	135
Public Administration Development at Bibó and nowadays (Summary)	149
<i>Lőrincsikné Lajkó Dóra: Az előregedés és az időskorú személyek tartós ápolása ..</i>	151
The demographic ageing and the long term care (Summary)	182
<i>Merkovity Norbert: Kommunikáció és marketing a politikában</i>	183
Communication and marketing in politics (Some differing attributes of political communication and political marketing). (Summary)	209
<i>Molnár István: Iparjogvédelmi intézményeink fejlődése (1895–1995) (Szabadalmazhatóság, szolgálati találmány, fejlesztések oltalma és licencia) .</i>	211
The development of selected institutions in the field of the intellectual property (IP) protection (1895–1995). (Patentability, employee's invention, protection of developments and licensing). (Summary)	243
<i>Radics Olivia: Eretnek esküdtszékek: jury nullification az Egyesült Államokban .</i>	245
Heretic juries: jury nullification in the United States (Summary)	267
<i>Strihó Krisztina: A hagyományos kereskedelmi jogtól az e-kereskedelemig</i>	269
From the traditional commercial law until the E-commerce (Summary)	283
<i>Szalai Anikó: Egy békés nemzetközi vita-elintézési mód: a jószolgálat</i>	285
Good offices, as peaceful means of international dispute settlement (Summary)	316
<i>Tolna András: A parkolási díj bírósági úton történő érvényesítése</i>	317
Die gerichtliche Geltendmachung der Parkengebühr (Zusammenfassung)	339
<i>Váradi Szilvia: Az Európai Unió bővítési mechanizmusa</i>	341
Enlargement mechanism of the European Union (Summary)	362

A SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARA
KIADVÁNYAINAK PUBLICATIONES DOCTORANDORUM JURIDICORUM
SOROZATÁBAN LEGUTÓBB MEGJELENT TANULMÁNYOK

Tomus VI.

- Fasc. 1. Olivér Árpád *Homicskó*: La régulation du système de santé en France (Szeged, 2006.) 5–39. p.
- Fasc. 2. Kun Attila: A vállalati társadalmi felelősség (CSR) mozgatói, avagy az állami szabályozás „kálváriája”? (Szeged, 2006.) 41–69. p.
- Fasc. 3. Lőrincsik Péter: A kényszerszertársulás lehetősége a kistérségi társulások esetében (Szeged, 2006.) 71–108. p.
- Fasc. 4. Pintér Olivér Az EU mint katonai tényező (Szeged, 2006.) 109–120. p.
- Fasc. 5. Simonka Gábor: Vagyoni korlátozások a terrorizmus finanszírozása elleni harc terén (Szeged, 2006.) 121–152. p.
- Fasc. 6. Szalai Anikó: Az 1947. évi párizsi magyar békeszerződés vitái a nemzetgyűlésben (Szeged, 2006.) 153–169. p.
- Fasc. 7. Váradi Szilvia: A Páneurópa-mozgalom és hatása Magyarországon (Szeged, 2006.) 171–197. p.
- Fasc. 8. Varga Szabolcs: A gyermekvédelem Magyarországon, különös tekintettel Sopron vármegyére (1945–1950) (Szeged, 2006.) 199–246. p.

Tomus VII.

- Fasc. 1. *Andrási Zsuzsanna*: A veszélyes hulladékok szabályozása a kémiai biztonság tükrében (Szeged, 2007.) 5–31. p.
- Fasc. 2. *Fehér Miklós Zoltán*: A közösségi jog az Emberi Jogi Bíróság ítélkezési gyakorlatában (Szeged, 2007.) 33–47. p.
- Fasc. 3. *Gécziné Bárdosi Eszter*: A végrehajtási eljárásról szóló 1881. évi LX. törvénycikk (Szeged, 2007.) 49–64. p.
- Fasc. 4. *Jánosi Bálint*: Gondolatok az erőforrás-szervezetéről (Szeged, 2007.) 65–91. p.
- Fasc. 5. *Juhász Krisztina*: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának evolúciója (Szeged, 2007.) 93–111. p.
- Fasc. 6. *Jusztinger János*: A római adásvétel és bérlet határain: vételár vagy bérleti díj? (Szeged, 2007.) 113–133. p.
- Fasc. 7. *Lőrincsik Péter*: Közigazgatás-fejlesztési elképzelések Bibónál és napjainkban (Szeged, 2007.) 135–149. p.
- Fasc. 8. *Lőrincsikné Lajkó Dóra*: Az előregedés és az időskorú személyek tartós ápolása (Szeged, 2007.) 151–182. p.
- Fasc. 9. *Merkovity Norbert*: Kommunikáció és marketing a politikában (Szeged, 2007.) 183–209. p.
- Fasc. 10. *Molnár István*: Iparjogvédelmi intézményeink fejlődése (1895–1995) (Szabadalmazhatóság, szolgálati találmány, fejlesztések oltalma és licencia) (Szeged, 2007.) 211–243. p.
- Fasc. 11. *Radics Olivia*: Eretnek esküdtszékek: jury nullification az Egyesült Államokban (Szeged, 2007.) 245–267. p.
- Fasc. 12. *Strihó Krisztina*: A hagyományos kereskedelmi jogtól az e-kereskedelemig (Szeged, 2007.) 269–283. p.
- Fasc. 13. *Szalai Anikó*: Egy békés nemzetközi vita-elintézési mód: a jószolgálat (Szeged, 2007.) 285–316. p.
- Fasc. 14. *Tolna András*: A parkolási díj bírósági úton történő érvényesítése (Szeged, 2007.) 317–339. p.
- Fasc. 15. *Váradi Szilvia*: Az Európai Unió bővítési mechanizmusa (Szeged, 2007.) 341–362. p.